

Gesamtwirtschaftliche Lohnorientierung in der globalgesteuerten Marktwirtschaft

von

Diplom-Volkswirt Manfred Gömmel

aus

Gsteinach

1972
—

Gesamtwirtschaftliche Lohnorientierung in der globalgesteuerten Marktwirtschaft

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

(Dr. rer. pol.)

an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg



vorgelegt

von

Diplom-Volkswirt Manfred Gömmel

aus

Gsteinach



Referent: Prof. Dr. -Joachim Klaus

Korreferent: Prof. Dr. Ernst Dürr

Tag der mündlichen Prüfung: 9.2.1972

Gliederung

	<u>Seite</u>
Einleitung: Ansatzpunkt, Zielsetzung und Vorgehensweise	1
1. Hauptteil: Möglichkeiten und Grenzen einer gesamtwirtschaftlichen Lohnpolitik in der marktwirtschaftlichen Ordnung	4
A. Die ablehnende Haltung gegenüber der Lohnpolitik	4
B. Lohnpolitische Möglichkeiten der Inflationsbekämpfung - die unterschiedliche Wirkung stabilitätskonformer Lohnentwicklung bei verschiedenen Inflationstypen	6
I. Probleme der theoretischen und statistischen Abgrenzung der Inflationsursachen	6
II. Der Lohn als Kostenfaktor und die Bekämpfung einer Kosteninflation mit Hilfe der Lohnpolitik	10
III. Der Lohn als Einkommensfaktor und die Bekämpfung einer Nachfrageinflation mit Hilfe der Lohnpolitik	17
IV. Der Einsatz der Lohnpolitik bei einem strukturellen Nebeneinander von Kosten- und Nachfrageinflation	26
V. Ergebnis: Die Abhängigkeit der Möglichkeiten einer Stabilisierung durch die Lohnpolitik von der relativen Bedeutung der Inflationstypen	30

C. "Lohn-lag und Zyklenbildung" - das Problem der Synchronisation von Lohn- und Gewinnentwicklung	31
D. Die Notwendigkeit einer Lohnpolitik in Abhängigkeit vom vorgegebenen Zielsystem	37
E. Ordnungs- und Systemprobleme der Lohnpolitik	42
I. Grundsätzliche ordnungspolitische Grenzen	42
II. Muß die Lohnpolitik Bestandteil einer Einkommenspolitik sein?	45
F. Probleme der Durchführung der Lohnpolitik	48
I. Die Schwächen starrer Leitlinienkonzepte	48
II. Die Lohn drift und ihre Auswirkung auf die Effizienz lohnpolitischer Maßnahmen	53
III. Der empirische Befund bezüglich der Effizienz lohnpolitischer Konzepte: Ergebnis und Probleme der Verallgemeinerung	59
G. Die Konzertierte Aktion als Konzept zur Integration der Lohnpolitik	63
I. Ergebnisse und Konsequenzen der Diskussion um die Konzertierte Aktion	63
II. Zur Frage der Durchsetzbarkeit von auf zentraler Ebene erzielten Verhandlungsergebnissen	74

	<u>Seite</u>
2. Hauptteil: Elemente und Merkmale eines Lohn- bildungssystems zur Orientierung der Lohnentwicklung an den wirt- schaftspolitischen Zielen	80
A. Grundlegung	80
I. Ansatzpunkt, Zielsetzung und Beschrän- kungen	80
II. Organisation und Organisationsstruktur	82
III. Relative Gleichheit der Strukturen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisa- tionen	86
B. Die Grundzüge der erforderlichen Organisa- tionsstruktur	88
I. Organisationsziel und Organisations- struktur	88
II. Die Notwendigkeit eines mindestens zwei- stufigen Aufbaus	92
III. Die bedingte Notwendigkeit von Zwischen- stufen	94
IV. Verknüpfungserfordernisse	95
C. Die Merkmale der Organisationsstufen	98
I. Die Basisinstitution	98
II. Die Zentralinstitution	106
III. Die Zwischenstufen	111

	<u>Seite</u>
D. Das Kommunikationssystem	117
I. Allgemeines	117
II. Das Willensbildungssystem	119
III. Das Informationssystem	125
IV. Das Kontrollsystem	131
E. Strukturelle und zeitliche Erfordernisse der Kontakte zwischen den Arbeitsmarktparteien	138
I. Die Bedeutung der Verhandlungsebene für das Verhandlungsergebnis - die Aussagen der Bargaining-Theorien	138
II. Konsequenzen für das idealtypische System	142
III. Die Notwendigkeit des mehrstufigen Kontakts	146
F. Ergebnis: Elemente und Merkmale des gesuchten Lohnbildungssystems	148
3. Hauptteil: Gegenüberstellung des im 2. Hauptteil abgeleiteten Lohnbildungssystems mit den Strukturen der Arbeitsmarktparteien und des Tarifvertragswesens in der Bundesrepublik Deutschland	151
A. Vorbemerkungen	151
I. Zur Vorgehensweise	151
II. Zum Untersuchungsgegenstand	152

	<u>Seite</u>
B. Die Organisationsstufen der Arbeitsmarkt- parteien und ihre Aufgaben	154
I. Die Basisinstitutionen	154
II. Die Zentralinstitutionen	159
III. Die Zwischenstufen	165
C. Die Kommunikationssysteme der Arbeitsmarkt- parteien	170
I. Das Willensbildungssystem	170
II. Das Informationssystem	180
III. Das Kontrollsystem	186
D. Strukturelle und zeitliche Aspekte der Tarifverhandlungen in der Bundesrepublik	192
E. Zusammenfassung und Ergebnis	197
Schluß: Ergebnisse und Konsequenzen	201
Abkürzungsverzeichnis	VII
Literaturverzeichnis	IX

Abkürzungsverzeichnis

AER	American Economic Review
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BetrVerfG	Betriebsverfassungsgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
DAG	Deutsche Angestellten-Gewerkschaft
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
EJ	Economic Journal
FA	Finanzarchiv
FS	Festschrift
GM	Gewerkschaftliche Monatshefte
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HJ	Hamburger Jahrbuch
HO	Handbook of Organizations
HWdO	Handwörterbuch der Organisation
JG	Industriegewerkschaft
IG-ChPK	Industriegewerkschaft Chemie, Papier, Keramik
JLRR	Industrial and Labor Relations Review
JbfnuSt	Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik
JbfsW	Jahrbuch für Sozialwissenschaft
JG	Jahresgutachten
N.F.	Neue Folge
N.S.	New Series
P.P.	Papers and Proceedings
QJE	Quarterly Journal of Economics

SdVfSP	Schriften des Vereins für Socialpolitik
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
TVG	Tarifvertragsgesetz
WiSta	Wirtschaft und Statistik
WWA	Weltwirtschaftliches Archiv
ZfdgesStW	Zeitschrift für die gesamte Staats- wissenschaft
ZfN	Zeitschrift für Nationalökonomie

Einleitung: Ansatzpunkt, Zielsetzung und Vorgehensweise

Im Vergleich zu anderen Ländern spielte eine staatliche Beeinflussung der Lohnentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland in der wissenschaftlichen Diskussion lange Zeit eine untergeordnete Rolle und blieb in der praktischen Wirtschaftspolitik auf ordnungspolitische Regelungen für den Arbeitsmarkt beschränkt. Erst als nach Erreichung der Vollbeschäftigung und der Einführung der vollen Konvertibilität der D-Mark die Durchführungs- und Wirkungsprobleme der geld- und finanzpolitischen Instrumente immer deutlicher wurden, setzte eine verstärkte Auseinandersetzung auch mit ablaufpolitischen Konzeptionen zur Beeinflussung der Lohnentwicklung ein. Sieht man von einigen Versuchen ab, über eine Politik der "moral suasion" auf die Lohnpolitik einzuwirken, so stellt die Konzertierte Aktion den ersten systematischen Ansatz dar, in das wirtschaftspolitische Instrumentarium auch die Lohnpolitik einzubeziehen. Die wissenschaftliche Behandlung dieses Konzepts und die inzwischen beinahe einen kompletten Konjunkturzyklus umfassenden Erfahrungen bei seiner Durchführung haben deutlich gemacht, daß die Problematik dieses Ansatzes stärker als in den übrigen Bereichen der Wirtschaftspolitik auf ein Dilemma hinausläuft: Bei einer ordnungspolitisch unbedenklichen Ausgestaltung ist die Wirksamkeit fraglich, soll diese gewährleistet sein, können Regelungen erforderlich werden, die nicht mit der Wirtschaftsordnung vereinbar sind. Dabei ist die Frage, ob allgemein in einer marktwirtschaftlichen Ordnung und insbesondere unter den in der BRD gegebenen Voraussetzungen eine wirksame Ausgestaltung der Konzertierten Aktion denkbar und realisierbar ist, noch kaum grundsätzlich oder gar erschöpfend behandelt worden. Sie steht deshalb im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit.

Neben der Beantwortung dieser Frage soll versucht werden, allgemein die Möglichkeiten und Grenzen einer gesamtwirtschaftlichen Lohnorientierung in einer Marktwirtschaft mit Globalsteuerung aufzuzeigen. Da man bei der Ausgestaltung der Lohnpolitik offensichtlich schneller als etwa im Bereich der geld- und finanzpolitischen Mittel auf die ordnungspolitischen Schranken stößt, werden bei Erreichung dieser Untersuchungsziele gleichzeitig die durch die Wirtschaftsordnung gesetzten Grenzen für die Erweiterung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums deutlich. Daraus kann dann auch auf die Konsistenz eines der Wirtschaftspolitik vorgegebenen Zielkataloges und des durch die Wirtschaftsordnung begrenzten Mittelreservoirs geschlossen werden.

Da nach dem heutigen Stand der allgemeinen Diskussion um die Lohnpolitik weder über ihre prinzipiellen Möglichkeiten und Grenzen Einigkeit besteht, noch die besonderen Probleme einzelner Konzepte als gelöst bezeichnet werden können, erfordert diese erweiterte Problemstellung zunächst eine Bestandsaufnahme und Auswertung der Erkenntnisse der lohnpolitischen Erfahrung und Forschung. Aufbauend auf die Aussagen der Lohntheorie soll dies im ersten Hauptteil versucht werden, wobei auch eine Zusammenfassung der bisherigen Argumentation für und gegen die Konzertierte Aktion einbezogen wird. Der zweite Hauptteil wendet sich dann der zentralen Frage zu, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Form der Konzertierten Aktion, die den ordnungspolitischen Rahmen einer globalgesteuerten Marktwirtschaft nicht sprengt, eine erkennbare Beeinflussung des Lohnniveaus in Aussicht stellen kann. Schließlich wird im dritten Hauptteil analysiert, inwieweit die im zweiten Hauptteil aufgezeigten Voraussetzungen für eine effiziente Beeinflussung der Lohnentwicklung im Lohnbildungssystem der Bundesrepublik erfüllt sind. Mit dieser Gegenüberstellung des theoretisch abgeleiteten "Ideal"-Systems mit

dem deutschen Realsystem soll versucht werden, zu einer Beurteilung der grundsätzlichen Chancen einer systemkonformen Konzertierten Aktion hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die effektive Lohnentwicklung zu gelangen.

1. Hauptteil: Möglichkeiten und Grenzen einer gesamtwirtschaftlichen Lohnpolitik in der marktwirtschaftlichen Ordnung

A. Die ablehnende Haltung gegenüber der Lohnpolitik

Die Notwendigkeit, Geld- und Kreditpolitik sowie Finanzpolitik zur Beeinflussung des Ablaufes des volkswirtschaftlichen Prozesses einsetzen zu müssen, wird heute kaum noch ernsthaft in Frage gestellt. Umstritten ist hingegen immer noch, ob dieses Instrumentarium durch die Lohnpolitik ergänzt werden soll bzw. muß.¹⁾

Die Gründe für eine ablehnende Haltung gegenüber der Lohnpolitik sind dabei durchaus nicht einheitlich. Sie streuen zwischen einer theoretisch fundierten grundsätzlichen Zurückweisung und einer emotional begründeten Abneigung, wobei für letztere die wirtschaftstheoretische Argumentation versagt. Man kann die Argumentation gegen die Lohnpolitik in zwei Hauptrichtungen zusammenfassen: Einmal wird die Eignung der Lohnpolitik zur Steuerung des Wirtschaftsablaufs in Frage gestellt, indem entweder die Möglichkeit oder die Notwendigkeit eines solchen Eingreifens bestritten wird. Zum anderen wird die Ablehnung mit ordnungspolitischen Bedenken begründet, die einen Verzicht auf das an sich geeignete Instrument der Lohnpolitik geraten

1) Wolff, Pieter de, The OECD-Contribution to the Development of Incomes Policy as an Economic-Policy Instrument of Central Governments, in: Probleme der Einkommenspolitik, hrsg. von Erich Schneider, Tübingen 1965, S. 191 - 215, hier S. 191

erscheinen lassen.¹⁾ Unterstützt wird diese Ansicht durch die empirischen Befunde über lohnpolitische Konzepte, deren geringer Erfolg ein ordnungspolitisches "Opfer" als nicht gerechtfertigt erscheinen läßt.²⁾

Auf diese Argumente muß vorweg eingegangen werden, damit die Erörterungen zu den in den folgenden Abschnitten behandelten speziellen Fragen der Lohnpolitik nicht auf der Grundlage der allgemeinen Einwände gegen das Instrumentarium der Lohnpolitik angreifbar werden.

Ausgangspunkte sind dabei einerseits die mikroökonomische Stellung des Lohnes im Preisbildungsprozeß, andererseits seine Bedeutung im makroökonomischen Kreislaufzusammenhang. Auf diese Weise lassen sich die grundsätzlichen Möglichkeiten zur Einwirkung auf den

1) Schneider bezieht in sein grundsätzliches Verdikt über die Einkommenspolitik prinzipiell auch die Lohnpolitik ein (vgl. Schneider, Erich, Einkommenspolitik in der Marktwirtschaft?, in: Frankfurter Allgemeine vom 20. Sept. 1966, S. 15). Dürr stellt die theoretischen Grundlagen einer Einkommenspolitik in Frage und bezweifelt die Notwendigkeit der lohnpolitischen Eingriffe bei richtigem Einsatz der Geld- und Kreditpolitik (vgl. Dürr, Ernst, Die Eignung der Einkommenspolitik zur Stabilisierung des Preisniveaus und zur Förderung des Wirtschaftswachstums, in: Konjunkturpolitik 13. Jg./1967, S. 109 - 128 und ders., Führt Globalsteuerung zur Totalsteuerung?, in: Die Freiheit erhalten!, Protokolle des Wirtschaftstags der CDU/CSU, Bonn 1969, S. 95 - 106). Die theoretischen Grundlagen der Lohnpolitik greift besonders Lübbert an (vgl. Lübbert, Jens, Lohnpolitik ohne Lohntheorie, HJ. 12. Jahr/1967, S. 70 - 96). Aus ordnungspolitischer Sicht schließlich verurteilt vor allem Lutz die Lohnpolitik, er bezeichnet sie als "...Anleihen aus der dirigistischen Vorstellungswelt..." (vgl. Lutz, Friedrich A., Die Stunde der Wahrheit - Für Konsequenz in der Wirtschaftsordnung, in: Marktwirtschaft meistert die Zukunft, Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Tagungsprotokoll Nr. 29, Ludwigsburg 1968, S. 19 - 28, hier S. 28).

2) Vgl. Dürr, Ernst, Führt Globalsteuerung zur Totalsteuerung?, a.a.O., S. 99

Wirtschaftsablauf über die Löhne herausarbeiten. Aus den hier auftauchenden Erkenntnis- und Informationslücken ergeben sich auch erste grundsätzliche Hindernisse der Lohnpolitik. Weitere Probleme und Grenzen ergeben sich aber hauptsächlich in den folgenden Teilen, die sich überwiegend mit den Problemen der instrumentellen Ausstattung eines lohnpolitischen Systems auseinandersetzen.

B. Lohnpolitische Möglichkeiten der Inflationsbekämpfung - die unterschiedliche Wirkung stabilitätskonformer Lohnentwicklung bei verschiedenen Inflationstypen

I. Probleme der theoretischen und statistischen Abgrenzung der Inflationsursachen

Wenn mit der Lohnpolitik auch unterschiedliche Zielkonzeptionen angestrebt werden können, so wird doch ihre wesentliche Bedeutung darin gesehen, das wirtschaftspolitische Instrumentarium zur Bekämpfung der schleichenden Inflation, bzw. allgemeiner zur Schaffung einer gleichgewichtigen Entwicklung, zu ergänzen.¹⁾ Die Eignung der Lohnpolitik zur Inflationsbekämpfung ist daraus ersichtlich, ob und inwieweit mit ihren Mitteln die Determinanten der Preisniveauentwicklung beeinflußt werden können. Dafür ist jedoch grundlegende Voraussetzung, daß man einerseits generell die in Frage kommenden Ursachen kennt, andererseits nachweisen kann, auf welchen speziellen Faktor eine

1) Bereits an dieser Stelle soll ausdrücklich darauf hingewiesen werden, daß die Lohnpolitik im Rahmen dieser Arbeit keineswegs als Ersatz für das übrige Instrumentarium der Wirtschaftspolitik gedacht ist, sondern lediglich als Ergänzung. Damit entfällt bereits eine ganze Reihe der besonders von Dürr vorgebrachten Einwände! (Vgl. z.B. Dürr, Ernst, Führt Globalsteuerung zur Totalsteuerung?, a.a.O., insbesondere These 4, S. 98 ff.)

konkret vorliegende inflationäre Entwicklung zurückzuführen ist.¹⁾

In der umfangreichen Diskussion um die Inflationsursachen hat sich trotz zahlreicher Bedenken die Unterscheidung zwischen der Nachfragesogtheorie und der Kostendruckhypothese bis heute behauptet.²⁾ Dabei ergeben sich bereits bei der begrifflichen Abgrenzung dieser beiden Inflationstypen Unstimmigkeiten: "Beide Termini sind zur Kennzeichnung sowohl der Inflationsursachen als auch einzelner Phasen innerhalb eines bereits bestehenden Inflationsprozesses verwandt worden".³⁾ Übereinstimmung kann man heute wohl insoweit

-
- 1) Allgemein muß sich die Wirtschaftspolitik immer sowohl auf allgemeine Gesetzmäßigkeiten (die empirisch bewährt sein sollten) als auch auf eine Analyse der historischen Situation stützen. (Vgl. z.B. Gäfgen, Gérard, Einleitung zu ders. (Hrsg.), Grundlagen der Wirtschaftspolitik, 2. Auflage, Köln-Berlin 1967, S. 11 - 21, hier S. 11).
 - 2) Ausführliche Zusammenfassungen und Auswertungen der inflationstheoretischen Literatur sind im angelsächsischen Bereich insbesondere von Bronfenbrenner und Holzman sowie von Hagger geliefert worden, im deutschen Sprachgebiet ist besonders auf die Arbeit von Scherf zu verweisen (Vgl. Bronfenbrenner, Martin and Holzman, Franklin D., Survey of Inflation Theory, in: AER P.P. Vol. 53/1963, S. 593 - 661; Hagger, A.J., The Theory of Inflation, A Review, London - New York 1964; Scherf, Harald, Untersuchungen zur Theorie der Inflation, Kieler Studien, Bd. 82, hrsg. von Erich Schneider, Tübingen 1967). Eine feinere Unterteilung, die teilweise versucht wird, sowie Schultzes "demand - shift - inflation" sind in diesem Zusammenhang ohne große Bedeutung und bleiben unberücksichtigt. (Vgl. Schultze, Charles L., Recent Inflation in the United States, Materials Prepared in Connection with the Study of Employment, Growth, and Price Levels, Study Paper Nr. 1, Washington 1959. Eine verfeinerte Aufspaltung der Inflationsursachen findet sich z.B. bei Holzman, Franklin D., Inflation: Cost-Push and Demand-Pull, in: AER, Vol. 50/1960, S. 20 - 42).
 - 3) Bruhn, Niels, Einkommenspolitik als Stabilisierungspolitik, Schriftenreihe des Österreichischen Forschungsinstituts für Sparkassenwesen, Jg. 1969, Heft 1, S. 9

feststellen, als eine Bestimmung der originären Ursachen eines laufenden Inflationsprozesses nicht oder nur in seltenen Ausnahmefällen für möglich gehalten wird.¹⁾ Man muß aber deswegen noch nicht denjenigen zustimmen, die die Unterscheidung nach Nachfrage- und Kosteninflation als unsinnig, ja gefährlich und verwirrend ablehnen²⁾; es wird im Gegenteil auch die Meinung vertreten, daß für die Wirkung antiinflationistischer Maßnahmen die Ursachen, die den inflationären Prozeß in Gang brachten, ohne Bedeutung sind: "Es kommt allein darauf an, ob in dem Zeitpunkt, in dem der wirtschaftspolitische Eingriff durchgeführt werden soll, ein Nachfrageüberhang festgestellt wird, oder ob eine Erhöhung der Faktorkosten und/oder der Preise der Einfuhrgüter ohne Nachfrageüberhang zu beobachten ist."³⁾ Auch an einer solchen Konzeption lassen sich jedoch grundsätzliche Bedenken ebenso anmelden, wie sich Probleme hinsichtlich der Isolierbarkeit bestimmter Einflußfaktoren ergeben:

- (1) Es ist fraglich, ob eine solche "Momentaufnahme" des Wirtschaftsprozesses geeignet ist, Ursachen und Wirkungen zu erkennen. Wenn eine simultane Zurechnung auch nicht völlig ausgeschlossen erscheint, so muß doch bedacht werden, daß bei einem solch vielschichtigen Problem wie der schleichenden Inflation

1) In diesem Zusammenhang wird häufig auf das "Henne-Ei-Problem" hingewiesen (Vgl. z.B. auch bei Bruhn, Niels, a.a.O., S. 9). Dieses Problem ist nur lösbar, wenn man einen festen Anfangszeitraum hat. Müller meint jedoch, daß die Auswahl eines solchen Zeitraums "... notwendigerweise willkürlich erfolgen" muß. (Vgl. Müller, J. Heinz, Wandlungen der Einkommenspolitik, in: Sozialwissenschaftliche Untersuchungen, FS Gerhard Albrecht zum 80. Geburtstag; hrsg. von Helmut Arndt, Berlin 1969, S. 246 - 265, hier S. 250).

2) Vgl. z.B. Bruhn, Niels, a.a.O., S. 8

3) Dürr, Ernst, Kosten- und Nachfrageinflation als wirtschaftspolitisches Problem, in: Wirtschaftspolitische Chronik 1964, Heft 1, S. 43 - 65, hier S. 45

kaum angenommen werden kann, daß die "... heutigen Wirkungen heutige Ursachen haben...".¹⁾

- (2) Bei der statistischen Diagnose muß zur Unterscheidung des Inflationstypes auf einige wenige oder gar nur einen Indikator zurückgegriffen werden (z.B. Arbeitsmarktstatistiken und/oder Kapazitätsauslastungsstatistiken²⁾). Dadurch kann eine "entweder-oder-Entscheidung" erzwungen oder künstlich plausibel gemacht werden, während an sich eine "sowohl-als auch-Diagnose" die richtige gewesen wäre.³⁾ Werden daraus wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen gezogen, entsteht die Gefahr des Einsatzes falscher Mittel. Der SVR hielt eine Trennung der Inflationsursachen für die bundesdeutsche Entwicklung unter anderem deshalb nicht für sinnvoll.⁴⁾

Als Alternative zu der Unterscheidung anhand bestimmter Indikatoren bietet Scherf eine andere Form der Trennbarkeit an, indem er operationale Definitionen der Begriffe formuliert⁵⁾. Kosteninflation liegt nach diesem Vorschlag dann vor, wenn folgendes "Ereignis" festzustellen ist: "Als Folge der Erhöhung der Produktionskosten und der Preise für Güter und Dienste nimmt die reale Güternachfrage und daher das reale Sozialprodukt ab. Die Beschäftigung geht zurück⁶⁾". Dagegen will Scherf "... jede allgemeine Preiserhöhung, in deren Zusammenhang das gesamtwirtschaftliche Realprodukt entweder zunimmt oder konstant bleibt (also die

1) Bruhn, Niels, a.a.O., S. 9

2) Vgl. Dürr, Ernst, Kosten- und Nachfrageinflation..., a.a.O., S. 45 f.

3) Vgl. Bruhn, Niels, a.a.O.

4) Vgl. SVR JG. 1964/65, Ziff. 158, S. 88 f.

5) Vgl. Scherf, Harald, Untersuchungen..., a.a.O., S. 38 f.

6) Ebenda, S. 38

monetäre Gesamtnachfrage zunimmt) eine Nachfrageinflation nennen"¹⁾. Es ist jedoch fraglich, ob bei einer solchen Einengung des ursprünglichen Begriffes die theoretischen und politischen Konsequenzen, die für diesen abgeleitet wurden, noch Geltung haben. Besonders wenn man aufgrund solcher Definitionen die relative Bedeutung der beiden Typen herausfinden will, müssen starke Bedenken angemeldet werden, ob die für den wirtschaftspolitischen Mitteleinsatz notwendige Unterscheidung von der Verursachung her noch durchgeführt werden kann. Das Problem wird somit durch den Scherf'schen Vorschlag nicht gelöst, sondern nur auf eine andere Ebene verlagert.²⁾

Aus dem Gesagten ergibt sich: Während für die rein theoretische Gedankenführung die Unterscheidung zwischen Kosten- und Nachfrageinflation hilfreich ist, stellen sich der Umsetzung der so abgeleiteten Schlußfolgerungen in die wirtschaftspolitische Praxis Hindernisse entgegen, die entweder in der mangelnden Trennbarkeit der Arten liegen oder in der Inkongruenz der rein theoretischen und der operationellen Begriffe.

II. Der Lohn als Kostenfaktor und die Bekämpfung einer Kosteninflation mit Hilfe der Lohnpolitik

Geht man bei der Definition des Begriffes "Kosteninflation" von der ursprünglichen Bedeutung aus, die eine ursächliche Verbindung zwischen Preisentwicklung als bewirkte und der Kostenentwicklung als bewirkende Größe voraussetzt, so folgt logisch notwendig, daß in einer solchen Situation eine stabilitätskonforme Be-

1) Scherf, Harald, Untersuchungen..., a.a.O., S. 39

2) Vgl. Bruhn, Niels, a.a.O., S. 10

einflussung der Kosten die Preisbewegung zum Stillstand bringt. Dabei muß um den verursachenden Faktor zu bestimmen nicht notwendig bis zum Ursprung des laufenden Inflationsprozesses zurückgegangen werden, sondern nur soweit, bis die Determinanten der heutigen Situation erkennbar sind.

Kostensteigerungen können gesamtwirtschaftlich von Preisänderungen entweder der Produktionsfaktoren oder der vom Ausland bezogenen Vorleistungen verursacht werden. Preisänderungen der im Inland gefertigten Vorprodukte sind nicht Ursache, sondern Ausdruck der konjunkturellen Entwicklung. Soweit nicht anderweitige Kostensteigerungen durch die Lohnentwicklung kompensiert werden sollen,¹⁾ richten sich die lohnpolitischen Konzeptionen auf die preisneutrale Entwicklung der Kosten des Produktionsfaktors Arbeit. Daraus ergibt sich eine erste Beschränkung der Wirkungsmöglichkeiten der Lohnpolitik: Sie ist ohne Einfluß auf Kostenwirkungen, die vom Produktionsfaktor Kapital ausgehen, und auf "Kostenimporte". Wenn man daher Konzepte, die auf einer Kostenkompensation beruhen, aus theoretischen Gründen oder Gerechtigkeitserwägungen ablehnt, so ist die Lohnpolitik nur zur Bekämpfung einer Lohn-Kosten-Inflation geeignet, andere Kostensteigerungen müssen mit anderen Mitteln bekämpft werden. Weiter erfordert die Suche nach Möglichkeiten und Grenzen einer lohnpolitischen Bekämpfung einer Lohnkosteninflation die Beantwortung folgender Fragen:

1) Eine solche Kompensation auch anderweitig verursachter Kostensteigerungen ist Absicht einer kostenniveauneutralen Lohnpolitik, die insbesondere vom SVR vertreten wird (Vgl. SVR JG 1964/65, Ziff. 248, S. 136 - 138, Jg. 1965/66, Ziff. 202 ff., S. 118 ff., Ott, Alfred E., Zur Konzeption der Sachverständigen, in: Der Volkswirt, 21. Jg. 1967, Heft 46, S. 2529 ff.)

- (1) Inwieweit ist eine autonome Lohnentwicklung, d.h. eine von den Marktdaten losgelöste Lohnsteigerung überhaupt möglich, ist nicht vielmehr eine zumindest latent vorhandene Übernachfrage Voraussetzung für stabilitätswidrige Lohnsteigerungen?¹⁾
- (2) Inwiefern schlägt eine kostenwirksame Lohnerhöhung auf die Preise durch, d.h. wie spielt sich die Preisbildung auf den Gütermärkten ab?

Ad 1: Der Frage, ob "Macht oder ökonomisches Gesetz"²⁾ entscheidend für die Lohnbildung ist, wurde in den letzten Jahrzehnten in zahlreichen Veröffentlichungen nachgegangen. Die Mehrheit aller Untersuchungen führt zu dem Ergebnis, daß sowohl Macht als auch ökonomisches

-
- 1) Die Beantwortung dieser Frage ist hier deswegen nötig, weil nur dann die Lohnkosteninflation zu einem eigenständigen Problem wird, wenn eine - wenigstens in gewissen Grenzen - autonome Lohnentwicklung möglich ist, d.h. wenn außer rein ökonomischen Faktoren auch Determinanten außerökonomischen Ursprungs einwirken (Vgl. Pen Jan, Buying off Wage Inflation, in: The Labour Market and Inflation, ed. by Anthony D. Smith, London - Melbourne - Toronto - New York 1968, S. 47 - 63, hier S. 47).
 - 2) Diese Formulierung des Problems geht zurück auf eine erste ausführliche Diskussion zwischen Böhm-Bawerk und Tugan-Baranowsky. Eine Übersicht dieser Auseinandersetzung und späterer Stellungnahmen zu diesem Problembereich gibt Külz (vgl. Külz, Bernhard, Lohnbildung im Wechselspiel zwischen politischen und wirtschaftlichen Kräften, Berlin 1965, S. 11 ff. und S. 125 ff.)

Gesetz in die Nominallohnbildung Eingang finden.¹⁾
Hinsichtlich der Gewichtung der Macht einerseits und des ökonomischen Gesetzes andererseits besteht jedoch ein breites Spektrum von Meinungen zwischen den beiden Extremfällen, das nicht zuletzt definitorisch verursacht ist, da, was ein Autor mit "Macht" bezeichnet, beim anderen durchaus noch als Marktfaktor erscheint. Als Resumé der Diskussion kann man vielleicht

-
- 1) Dabei läßt sich die Frage nach dem Einfluß der Macht auf die Effektivlohnbildung in zwei Teilprobleme zerlegen: (1) Inwieweit finden Machtfaktoren in die Tariflohnbildung Eingang? (2) Wirken diese Faktoren über einen Einfluß der Tariflöhne auf die Effektivlöhne auch auf letztere? In diesem Abschnitt steht zunächst Problemkreis (1) im Vordergrund, auf (2) wird weiter unten ausführlich eingegangen (Vgl. Abschnitt F II). Bis dahin wird das "Durchschlagen" der Tariflöhne auf die Effektivlöhne als gegeben unterstellt.
- Zu der Bedeutung wirtschaftlicher bzw. machtmäßiger Einflußfaktoren in den Tarifverhandlungen vgl. u.a.: Taylor, George W. and Pierson, Frank C. (eds.), *New Concepts in Wage Determination*, Toronto - Princeton - New York - London 1959; Pen Jan, *The Wage Rate under Collective Bargaining*, Cambridge (Mass.) 1959; Kerr, Clark, *The Impacts of the Unions on the Level of Wages*, in: *Wages, Prices, Profits and Productivity*, ed. by the American Assembly, New York 1959, S. 91 - 108; Lewis, Gregg H., *Unionism and Relative Wages in the United States*, Chicago - London 1963; Pagenstecher, Ullrich, *Einflüsse der Tariflohnbildung auf das Preisniveau*; in *Zfdges StW*, Bd. 120/1964, S. 713 - 736; OECD (ed.), *The Problem of Rising Prices*, Paris 1964; Perlman, Richard (ed.), *Wage Determination - Market or Power Forces?*, Boston 1965; Dunlop, John T. (ed.), *The Theory of Wage Determination*, London - New York 1964; Walton, Richard E. and McKersie, Robert B., *A Behavioral Theory of Labor Negotiations*, New York - St. Louis - San Francisco - Toronto - London - Sydney 1965; Külp, Bernhard, *Lohnbildung im Wechselspiel...*, a.a.O., Levinson, Harold M., *Determining Forces in Collective Wage Bargaining*, New York - London - Sydney 1966; Külp, Bernhard, *Tarifverhandlungen: Strategie und Taktik*, in: *Lohnpolitik und Einkommensverteilung*; *SdVfSP*, N.F. Bd. 51, hrsg. von Helmut Arndt, Berlin 1969, S. 157 - 173

feststellen: In aller Regel¹⁾ haben die Gewerkschaften die Macht, Lohnforderungen zu stellen und auch durchzusetzen, die das Kostenniveau (ausgedrückt etwa durch die Lohnkosten pro Stück) erhöhen. Solche Forderungen sind vor allem dann zu erwarten, bzw. ihre Durchsetzung ist dann nicht sehr schwierig, wenn

- die Arbeitgeber aufgrund der Nachfragesituation oder der Marktform auf ihrem Absatzmarkt die Kostensteigerungen relativ leicht auf die Preise über-

1) "Wie die Erfahrung lehrt, können die Gewerkschaften... auch bei ausgeglichener Arbeitsmarktlage oder sogar bei Arbeitslosigkeit erhebliche Steigerungen des Lohnniveaus erzwingen". (Rüstow, Hanns-Joachim, Orientierungsdaten für die Lohnpolitik im Rahmen einer Konzentrierten Aktion, in: Konjunkturpolitik, 13. Jg. (1967), S. 259 - 282, hier S. 260. Die empirische Messung des Grades an Unterbeschäftigung, bei dem eine stabilitätskonforme Lohnentwicklung bzw. ein stabiles Preisniveau erreicht wird, könnte man auch in den Untersuchungen zur Phillipskurve sehen. Vgl. zur Bedeutung und Problematik dieses Instruments u.a.: Phillips, A.W., The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861 - 1957, in: *Economica*, N.S. Vol. XXV (1958), S. 283 - 299; Lipsey, Richard G., The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1862 - 1957: A Further Analysis, *Economica*, N.S. Vol. XXVII (1960), S. 1 - 31; Bhatia, Rattan J., Unemployment and the Rate of Change of Money Earnings in the United States, 1900 - 1958, in: *Economica*, N.S. Vol. XXVIII (1961), S. 286 - 296; Bodkin, Ronald G., The Wage-Price-Productivity Nexus, Philadelphia 1966; Enke, Harald und Maneval, Helmut, Die Einflüsse des Beschäftigungsgrades und der Preisentwicklung auf die Lohnentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Jf NuSt.* Bd. 180 (1967), S. 485 - 506; Gifford, John K., Critical Remarks on the Phillips Curve and the Phillips Hypothesis, in: *WWA*, Bd. 102 (1969), S. 77 - 96; Hoffmann, Walther G., Die "Phillips-Kurve" in Deutschland, in: *Kyklos* Bd. 22 (1969), S. 219 - 231; Ramser, Hans-Jürgen, Inflation und Beschäftigung: Der Beitrag der Phillips-Kurve, in: *Kyklos*, Vol. 23 (1970), S. 473 - 500

wälzen können¹⁾

- das Geldsystem insgesamt (also auch unter Einbeziehung der ausländischen Finanzierungsquellen) so elastisch ist, daß der "Einkommenseffekt" der Lohnsteigerungen eine Überwälzung möglich macht²⁾
- die Gewerkschaften aufgrund einer de-Facto-Vollbeschäftigungsgarantie der Regierung keine negativen Beschäftigungswirkungen ihrer überhöhten Forderungen befürchten müssen.³⁾

-
- 1) Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einer Verlagerung der Auseinandersetzungen vom Arbeitsmarkt auf die Produktmärkte. (Vgl. z.B. Busch-Lüty, Christiane, Gesamtwirtschaftliche Lohnpolitik, Basel-Tübingen 1964, S. 13 ff.; ferner Lendi, Urs, Stabilitäts- und wachstumsorientierte Einkommenspolitik und ihre Ergänzung durch die kurz- und längerfristige allgemeine Wirtschaftspolitik, Zürich - St. Gallen 1969, S. 28). Auf die Bedeutung der Marktunvollkommenheiten weist besonders Mazzocchi hin (vgl. Mazzocchi, Giancarlo C., The Limits of an Incomes Policy with Particular Regard to the Italian Case, in: Probleme der Einkommenspolitik, a.a.O., S. 173 - 184; hier: S. 173).
 - 2) Hicks glaubt, daß in der Welt, in der wir heute leben, das Geldsystem so elastisch ist, daß es kaum eine Übertreibung sei zu sagen, wir hätten anstatt eines Gold-Standards einen "Labour-Standard" (Vgl. Hicks, John R., Economic Foundations of Wage Policy, in: EJ, Vol. LXV (1955), S. 389 - 404, hier: S. 393); Bosch und Veit meinen, daß in solchen Situationen "das Schicksal des Geldwertes in die Hände der Tarifpartner gelegt (ist), ohne daß diese freilich offiziell die Verantwortung dafür trügen" (Vgl. Bosch, Alfred und Veit, Reinhold, Theorie der Geldpolitik, Tübingen 1966, S. 3). Aufgrund einer "weltweiten" empirischen Analyse kommen Turner und Jackson zu dem Ergebnis, daß "...it would seem ... that Hicks was right, ... in suggesting that the world was now on a Labour Standard (Vgl. Turner, H.A. and Jackson, D.A.S., On the Determination of the General Wage Level - A World Analysis; or 'Unlimited Labour for ever', in EJ, Vol. LXXX (1970), S. 827 - 849, hier S. 846)
 - 3) Vgl. Busch-Lüty, Christiane, a.a.O., S. 12; ferner Klaus, Joachim, Die Konzertierte Aktion als Instrument der Neuen Wirtschaftspolitik, (bisher unveröffentlichter) Vortrag, gehalten auf der Tagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, Nürnberg 1970, S. 20

Ad 2: Inwieweit eine Kostenerhöhung auf die Angebotsfunktion eines Unternehmens und auf das Gesamtangebot - und damit bei konstanter Nachfragesituation auf die Preise - durchschlägt, hängt zuallererst vom Angebotsverhalten ab. Dieses ist entscheidend mit der vorliegenden Marktform verbunden, da diese den Spielraum für unterschiedliche Verhaltensmöglichkeiten bestimmt.

Bei der Modell-Form der vollkommenen Konkurrenz, die den Anbieter zum Mengenanpasser werden läßt, ist definitionsgemäß die Auswirkung der Reaktion eines Anbieters auf eine Kostenerhöhung auf dem Gesamtmarkt nicht spürbar. Ist dagegen die Kostenerhöhung allgemein, wie das bei branchenbezogenen Tarifabschlüssen der Fall sein wird, so ergibt sich eine Verschiebung der Gesamtangebotskurve und ceteris paribus eine Preiserhöhung.¹⁾ Bei allen anderen Marktformen sind verschiedene Verhaltensweisen denkbar, bei denen die Lohnkosten unterschiedliche Bedeutung erlangen:

- wird der Preis durch Gewinnaufschlag auf die Gesamtkosten ermittelt, so ist die Wirkung einer Lohnerhöhung vom relativen Lohnkostenanteil abhängig
- wird der Preis durch einen Zuschlag auf die Arbeitskosten festgelegt, der Gewinn und alle übrigen Kosten enthält, schlägt eine Lohnkostenerhöhung ungekürzt auf die Preise durch.²⁾

1) Vgl. Arndt, Erich, Theoretische Grundlagen der Lohnpolitik, Tübingen 1957, S. 150

2) Zu den unterschiedlichen Preisverhalten und ihrer Bedeutung vgl. u.a. Kaplan, A.D.H., Dirlam, Joel B. und Lanzilotti, Robert F., Pricing in Big Business - a case approach, Washington D.C., 1958; Ackley, Gardner, Administered Prices and the Inflationary Process, in: AER P.P. Vol. XLIX (1959), S. 419 - 430; ders., A Third Approach to the Analysis and Control of Inflation, in: Inflation - Demand-Pull or Cost-Push, ed. by Richard Perlman, Boston 1965, S. 52 ff.; Fog, Bjarke, Industrial Pricing Policies, Amsterdam 1960; Bohley, Peter, Die Rezession der Jahre 1957/58 in den Vereinigten Staaten von Amerika unter besonderer Berücksichtigung des Preisverhaltens, Berlin 1963; OECD (ed.), The Problem of Rising Prices, a.a.O.; Bodkin, Ronald G., a.a.O.; Mulvihill, Donald F. and Paranka, Stephen (eds.), Price Policies and Practices, New York - London - Sydney 1967; Thoenissen, Wolfgang, Die Bedeutung unterschiedlichen unternehmerischen Preisverhaltens für den zeitlichen Ablauf des Wirtschaftsprozesses, Diss. Nürnberg 1970

Bei allen Marktformen¹⁾ ist die Durchsetzungsmöglichkeit der Preiserhöhung dann sehr groß, wenn aufgrund von Branchentarifverträgen die Kostensteigerung allgemein ist und deshalb gleichgerichtetes Verhalten aller Konkurrenten erwartet werden kann.²⁾

Sowohl rein theoretische Erwägungen als auch empirische Analysen zeigen also, daß einerseits die Lohnentwicklung nicht allein durch den Marktprozeß bedingt stabilitätskonform verlaufen muß, andererseits wird sich eine nichtstabilitätskonforme Lohnentwicklung in mehr oder weniger starkem Ausmaß (je nach Nebenbedingungen) auf das Preisniveau auswirken. Eine Lohnpolitik, die eine an gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen ausgerichtete Entwicklung der Nominallöhne bewirkt, kann eine so verursachte inflationäre Tendenz bremsen.

III. Der Lohn als Einkommensfaktor und die Bekämpfung einer Nachfrageinflation mit Hilfe der Lohnpolitik

Die - mögliche - Beeinflußbarkeit einer kosteninduzierten Preissteigerung durch die Lohnpolitik wird kaum bestritten; dagegen sehen die Gegner der Lohnpolitik keine Möglichkeit, auch im Falle des "demand-pull" lohnpolitisch eingreifen zu können. Im Gegensatz zur mikroökonomischen Analyse der Kostenwirkungen erfordert die Argumentation auf der Nachfrageseite eine makroökonomische Darstellung, d.h. es wird von einer inflationären Relation zwischen Gesamtnachfrage und Gesamtangebot ausgegangen. Durch Abschöpfung der überhängenden Nachfrage kann diese unerwünschte Situation beseitigt werden, als Mittel werden Geld- und Fiskalpolitik empfohlen, der Einsatz der Lohnpolitik wird dagegen nicht für sinnvoll

1) Beim Monopol ist definitionsgemäß Branchentarifvertrag = Firmentarifvertrag!

2) Vgl. Arndt, Erich, a.a.O., S. 150

gehalten.¹⁾

Macht man sich den immer wieder hervorgehobenen Dualcharakter des Lohnes bewußt, so erstaunt, daß die grundsätzliche Bedeutung der Lohnneinkommen für die Gesamtnachfrage nicht gesehen wird: Der Anteil des privaten Verbrauchs, der aus Einkommen aus unselbständiger Arbeit finanziert wird, an der monetären Gesamtnachfrage betrug zwischen 1950 und 1968 durchschnittlich ca. 32 %.²⁾ Die Empfänger der Einkommen aus unselbständiger Arbeit haben also bei der Verwendung des Volkseinkommens hinsichtlich Höhe und Struktur der Gesamtnachfrage einen gewichtigen Einfluß: Die Lohnhöhe ist von großer Bedeutung für die Nachfrage nach Konsumgütern, der Lohnanteil ist mitverantwortlich für das Verhältnis der gesamten Konsumgüternachfrage zur gesamten Investitionsgüternachfrage. Somit kann grundsätzlich auch von der Nachfrageseite her über die Lohnpolitik zu einer stabilitätskonformen Entwicklung beigetragen werden. Dieser mögliche Beitrag ist jedoch dann nicht erforderlich, wenn

- die Nachfrageinflation eindeutig auf einen einseitigen Überhang bei der Nachfrage nach Investitionsgütern zurückzuführen ist
- die übrigen Teile der Gesamtnachfrage funktional mit den Investitionen verknüpft sind
- die Investitionsnachfrage so eingedämmt werden kann, daß auch Überhänge bei der Konsumnachfrage noch kompensiert werden, ohne daß dabei unerwünschte Nebenbeeffekte auftreten
- die Konsumgüternachfrage mit anderen Mitteln steuerbar ist.

1) Vgl. z.B. Dürr, Ernst, Die Eignung der Einkommenspolitik..., a.a.O., S. 127

2) Wenn man berücksichtigt, daß die Entwicklung der Einkommen aus staatlichen Übertragungen zu einem großen Teil mit der Lohnentwicklung verbunden ist, erhöht sich der Prozentsatz auf über 40! (Vgl. Scheele, Erwin, Gesamtwirtschaftlich orientierte Lohnpolitik in der Marktwirtschaft, Düsseldorf 1969, S. 42 (Tab. 6)).

Geht der Nachfragesog ausschließlich von der Investitionsgüterseite aus, so ist ein lohnpolitischer Eingriff nicht nur überflüssig, sondern sogar fehl am Platze, da er nicht die Ursachen der Preissteigerung trifft. Einen Hinweis, daß solche Situationen in der Wirklichkeit tatsächlich von Bedeutung sind, liefern die empirisch relativ gut überprüften Überinvestitionstheorien.¹⁾ Diese geben die übermäßige Entwicklung des Investitionsgütersektors als kennzeichnend für den Boom an und schreiben dieser Disproportionalität ursächliche Bedeutung für das Umschlagen der Konjunktur zu.²⁾ In einer solchen Situation scheint auf den ersten Blick eine reine Investitionssteuerung angebracht und ausreichend zu sein. Um aber eine Verstetigung des Wirtschaftsablaufes zu erreichen, genügt es nicht, erkennbare Disproportionalitäten zu bekämpfen, denn damit ist immer entweder die Gefahr der Wirkungslosigkeit oder des Umschlagens in die Rezession verbunden. Man muß vielmehr "rechtzeitige" Maßnahmen ergreifen, die Fehlentwicklungen gar nicht erst entstehen lassen.³⁾

1) Vgl. Dürr, Ernst, Probleme der Konjunkturpolitik, Freiburg i.B. 1968, S. 26

2) Vgl. Haberler, Gottfried, Prosperität und Depression, Tübingen - Zürich 1955, S. 38 ff.

3) Wenn die Mittel der restriktiven Geldpolitik zu spät eingesetzt werden, so werden die Disproportionalitäten evtl. verstärkt. Deshalb kommt es beim Einsatz des geld- und kreditpolitischen Instrumentariums auf die Rechtzeitigkeit besonders an (vgl. Wieners, Klaus, Geldpolitik und Wirtschaftswachstum, Freiburg i.B. 1969, S. 26 ff. und S. 130); besonders nachdrücklich fordert Dürr immer wieder einen solchen rechtzeitigen Mitteleinsatz (vgl. neben seinen bereits an anderer Stelle zitierten Veröffentlichungen insbesondere Dürr, Ernst, Konjunkturpolitik, Regelmechanismen, Konzertierte Aktion oder Laissez-faire?, in: Wirtschaftspolitische Chronik, Heft 1, 1970, S. 57 - 73 und neuerdings ders., Gefahren für Stabilität durch schwächliche Konjunkturpolitik, in: Ist die Marktwirtschaft noch gesichert?, Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft in Verbindung mit der Alexander-Rüstow-Stiftung, Tagungsprotokolle Nr. 36, Ludwigsburg 1971, S. 115 - 131)

Dazu müssen aber die Ursachen wiederum dieser Entwicklung bekannt sein. Hier zeigt das Akzelerationsprinzip den Weg an: Die Entwicklung der abgeleiteten Nachfrage nach Investitionsgütern ist mitbestimmt durch den Verlauf der Nachfrage nach Konsumgütern, die ihrerseits wieder die Einkommensentwicklung zur Grundlage hat. Ohne Verstetigung der Einkommensentwicklung ist somit der Gefahr der Entstehung von Disproportionalitäten nicht zu begegnen, womit nicht gesagt ist, daß diese Verstetigung auch hinreichende Voraussetzung ist!

Zur Herstellung einer solchen gleichmäßigen Entwicklung würde dann auch die Investitionssteuerung ausreichen, wenn die Einkommen, welche hinter der Konsumgüternachfrage stehen, bestimmt sind von der Investitionssumme. Eine solche Beziehung liefert die Multiplikatortheorie.¹⁾ Diese stellt jedoch nur eine Beziehung zwischen zusätzlicher Investitionstätigkeit und den hieraus fließenden Gesamteinkommen her. Für die Entwicklung der Verteilung dieser Einkommen, die wieder mitentscheidend für die Verwendung ist, sind jedoch die Arbeitsmarktparteien mit ihrer Lohnpolitik mitverantwortlich. Daraus ergibt sich, daß Investitionsbeeinflussung und lohnpolitische Steuerung zusammenwirken müssen, um eine Verstetigung der Einkommensentwicklung zu erreichen.

1) Die Literatur zur Multiplikatortheorie ist äußerst umfangreich, es sei hier nur auf einige Veröffentlichungen mit eher zusammenfassendem Charakter verwiesen: Giersch, Herbert und Richter, Rudolf, Beiträge zur Multiplikatortheorie, SdVfSP N.F. Bd. 9 hrsg. von Erich Schneider, Berlin 1954; Schilcher, Rudolf, Multiplikator und Akzelerator, in: HdSW 7. Bd. Tübingen-Göttingen 1961, S. 469 - 478; Hegeland, Hugo, The Multiplier Theory, New York 1966; Shackle, G.L.S., Zwanzig Jahre danach: Eine Übersicht über die Theorie des Multiplikators, in: Konjunktur- und Beschäftigungstheorie, hrsg. von Wilhelm Weber, Köln - Berlin 1967, S. 170 - 188; Evans, Michael K., Macroeconomic Activity - Theory, Forecasting, and Control, New York - Evanston - London - Tokyo 1969.

Eine Lohnpolitik würde sich auch erübrigen, wenn evtl. Überhänge auf der Konsumseite durch zusätzliche Eindämmung der Investitionsgüternachfrage kompensiert werden könnten. Gegen dieses Vorgehen muß zunächst ein grundsätzlicher Einwand geltend gemacht werden: Ein solch rein wertmäßiges "Zusammenstreichen" übersieht die realen Probleme, denn nur sehr wenige Investitionsgüter können ohne weiteres auch als Konsumgüter abgesetzt werden. Weiter ist gegen eine solche kompensatorische Investitionssteuerung vorzubringen, daß sie disproportionierte Entwicklungen geradezu provoziert und nicht in Einklang zu bringen ist mit der Notwendigkeit der Verstetigung.¹⁾

Schließlich könnte auf eine Einwirkung auf die Konsumgüternachfrage über die Lohnpolitik ganz verzichtet werden, wenn andere Instrumente mit hinreichender Wirkung vorhanden oder mühelos installierbar wären. Auf seiten der Geld- und Kreditpolitik käme hier eine Beschränkung der Konsumentenkredite in Betracht. Im Gegensatz zu anderen Ländern hat jedoch der kreditfinanzierte Konsum in der Bundesrepublik nur geringe Bedeutung.²⁾ Liegt aber der Anteil des kreditfinanzierten Konsums am Gesamtkonsum noch unter 2 %, ³⁾ so

- 1) "Die Möglichkeiten der währungspolitischen Kompensation einer an sich inflationären Lohnpolitik sind also entweder nicht rational oder nur schwer realisierbar" (Arndt, Erich, Lohnpolitik und Stabilisierung, in: Fragen der wirtschaftlichen Stabilisierung, hrsg. von Alfred E. Ott, Tübingen 1967, S. 23 - 37, hier: S. 33)
- 2) Z.B. betrug 1967 das Gesamtvolumen des ausstehenden Konsumentenkredits pro Kopf der Bevölkerung in den USA ca. 400 Dollar, in der BRD dagegen nur 30 Dollar. (Vgl. Strümpel, Burkhard, Deutsche Verbraucher Schlußlichter des Fortschritts?, in: Der Volkswirt, 24. Jg. (1970), Heft 25, S. 36 - 38, hier: S. 37)
- 3) Die Kreditaufnahme von Banken und Unternehmen der privaten Haushalte ist zwar seit 1967 sehr stark angestiegen, bleibt im Vergleich zum Volumen des privaten Verbrauchs aber immer noch unbedeutend: 1967 (und vorher) ca. 0,5 %, 1968 ca. 1 %, 1969 ca. 1,4 %, 1970 ca. 1,1 % (Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 22. Jg., Nr. 5 (Mai 1969) und 23. Jg., Nr. 5 (Mai 1971), S. 17 bzw. S. 25 (für die Zahlen zum Konsumentenkredit), WiSta 1971 Heft 1, S. 13 (für den privaten Verbrauch).)

wird selbst eine drastische Reduktion auf die Hälfte des Kreditvolumens nur eine Verminderung des Gesamtkonsums um 1 % bedeuten. Eine solch drastische Beschränkung durch kreditpolitische Mittel ist zudem kaum denkbar, da ein großer Teil der Konsumentenkredite (nämlich die Abzahlungsgeschäfte) nicht oder nur indirekt über das Bankensystem beeinflussbar sind.¹⁾ Außerdem ergibt sich eine Einschränkungsmöglichkeit der Konsumentenkredite allenfalls bei den Zuwachsraten, was aber bei der geringen Bedeutung des Konsumentenkredits auf den Gesamtkonsum praktisch ohne Wirkung bliebe.

Der Einsatz der Lohnpolitik zur Beeinflussung der Konsumgüternachfrage würde sich auch erübrigen, wenn die Finanzpolitik den Gesamtkonsum wirksam beeinflussen könnte. Prinzipiell ergeben sich Möglichkeiten hierzu sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben des Staates:

Auf der Ausgabenseite bieten sich die konsumtiven staatlichen Ausgaben geradezu von selbst an. Trotzdem setzt man in der Finanzwissenschaft wenig Hoffnung auf ein solches Mittel. Die Gründe liegen auf der Hand: Einmal unterscheiden sich die privaten von den staatlichen Konsumausgaben von der Struktur her so sehr, daß man sie kaum in einen Topf werfen oder gegeneinander

1) Die Teilzahlungsbanken vertreten die Ansicht, daß der zur konjunkturpolitischen Steuerung regulierbare Konsumentenkredit nur etwa "... ein gutes Zehntel des gesamten Konsumentenkreditvolumens ausmacht"! (Wirtschaftsverband Teilzahlungsbanken, Jahresbericht 1970, S. 21). Zu den "mannigfaltigen Arten" des Konsumentenkredits in Deutschland vgl. die Systematik bei Lutz, Friedrich A., Der Konsumentenkredit, Köln - Berlin 1954, S. 10

aufrechnen kann;¹⁾ zum anderen sind es gerade die laufenden konsumtiven staatlichen Ausgaben, die entweder aus sachnotwendigen Gründen nicht kurzfristig manipulierbar oder gesetzlich und vertraglich fixiert sind.²⁾ Aus diesen Gründen verbleiben für die antizyklische Nachfragelenkung des Staates in der Regel nur die Investitionsausgaben.³⁾

-
- 1) Die wichtigsten Teilposten des Staatsverbrauchs sind die Löhne und Gehälter der Staatsbediensteten und die Verteidigungsausgaben! (Vgl. zu den einzelnen Posten des Staatskonsums Rehlen, Wiltrud, Der Staat in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung für die Bundesrepublik Deutschland - Einzelberechnungen, hrsg. von Wilhelm Krelle, Berlin 1960, S. 218 - 289, hier S. 254). Schwierigkeiten der Abgrenzung und der Messung machen es bis heute nicht möglich, große Teile des sog. Staatsverbrauchs als Vorleistungen für die Wirtschaft (was sie eigentlich sind) zu betrachten. (Vgl. Bartels, Hildegard und Sievers, Ingeborg, Der Staat als Teil der Volkswirtschaft 1950 bis 1959, in: WiSta 1961, S. 133 - 157; hier S. 135.)
 - 2) Vgl. Hennies, Manfred O., Das nicht so magische Polygon der Wirtschaftspolitik, Berlin 1971, S. 140 f. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang der Vorschlag Neumarks, der auf eine antizyklische Besoldungsentwicklung der Staatsbediensteten hinausläuft. Er dürfte jedoch wegen des wachsenden Personalbedarfs des Staates, wegen der Machtverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt allgemein und in Boomperioden im besonderen keine Realisierungschancen haben (vgl. Neumark, Fritz, Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen, Wiesbaden 1969, S. 41 f.). Neumark weist auch selbst darauf hin, daß es nicht einzusehen sei, warum etwa nur Beamte und/oder Rentner für die Fehler der Vergangenheit büßen sollten und schlägt selbst allgemeine steuerpolitische Maßnahmen vor (vgl. ebenda, S. 55 f.).
 - 3) Und auch hier ergeben sich insbesondere bei Dämpfungsmaßnahmen Hemmnisse, die i.d.R. nur zeitliche Verschiebungen erlauben (vgl. Neumark, Fritz, a.a.O., S. 50). Weitere Probleme für die Ausgabenpolitik ergeben sich besonders aus dem föderativen Staatsaufbau (vgl. Falk, Hans-Jürgen, Die gesamtwirtschaftliche Orientierung privater Investitionen in der globalgesteuerten Marktwirtschaft, Diss. Nürnberg 1970, S. 175 ff.)

Als Ersatz für eine Lohnpolitik könnten auf der Einnahmeseite mit steuerpolitischen Mitteln Nachfrageabschöpfungen angestrebt werden. Insbesondere ermöglichen dies die direkten Steuern auf das Einkommen, während indirekte Steuern nur über ihren (möglichen) Preiseffekt nominelle Nachfrage abschöpfen und deshalb nicht stabilitätskonform sind.¹⁾ Wenn auch der konjunkturpolitischen Variation der Einkommens- und Lohnsteuer die üblichen Hemmnisse des finanzpolitischen Mitteleinsatzes entgegenstehen, so stellen sie doch eine Möglichkeit dar, den Gesamtkonsum wirksam zu beschränken.²⁾ Es stellt sich jedoch die Frage, ob eine solche Maßnahme mit Zwangscharakter nicht dieselben Probleme aufwirft, wie eine verbindliche staatliche Lohnpolitik. Denn eine Lohnsteuervariation kann entweder von den Gewerkschaften unterlaufen werden, indem sie gleich in die Forderungen eingerechnet wird (Ankündigungseffekt!³⁾) oder sie führt tatsächlich zu

-
- 1) Mit den steuerpolitischen Ansatzpunkten einer Anbieterinflationsbekämpfung hat sich neuerdings Cansier ausführlich auseinandergesetzt, er beschäftigt sich dabei auch mit der steuerlichen Beeinflussung der Nettoreallöhne und ihrer Problematik (vgl. Cansier, Dieter, Steuerpolitische Ansatzpunkte der Anbieterinflationsbekämpfung, Berlin 1971, insb. S. 55 ff.)
 - 2) Diese Instrumente sind durch das StabG verfügbar geworden. (Zu den steuerpolitischen Instrumenten der §§ 26 - 28 StabG vgl. Münch, Paul und Stern, Klaus, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1967, S. 179 ff. und Möller, Alex, Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Hannover 1968, S. 215 ff.)
 - 3) Weil echte Steuererhöhungen ausgleichende Lohnforderungen befürchten lassen, glaubt der SVR, daß die Regierung mit der Einsetzung des rückzahlbaren Konjunkturzuschlags richtig gehandelt hat (vgl. SVR, Jg. 1970/71, Ziff. 190, S. 66). Zur allgemeinen Bedeutung von Ankündigungseffekten in der Steuerwirkungslehre vgl. Recktenwald, Horst-Claus, Steuerüberwälzungslehre, 2. Auflage, Berlin 1966, S. 33 ff.

einer staatlichen Regulierung der Nettolohnentwicklung. Im ersten Fall ist eine solche Steuerpolitik unwirksam, im zweiten Fall wird die Tarifaufonomie ebenso eingeschränkt wie bei direkten staatlichen Eingriffen in die Lohnbildung. Findet man deshalb ein lohnpolitisches Konzept, das ohne Eingriff in die Tarifaufonomie auskommt, so ist dieses der steuerpolitischen Intervention vorzuziehen.

Ein interessantes Instrument stellt die Steuervorauszahlung mit Rückerstattung bzw. Anrechenbarkeit auf spätere Steuerschulden dar.¹⁾ Die tatsächlichen Auswirkungen solcher Steuergutscheine sind jedoch ungewiß, vor allem ist zu erwarten, daß das so bewirkte "Zwangssparen" zu entsprechenden Einschränkungen beim freiwilligen Sparen führt und nicht den Konsum trifft. Für konjunkturpolitische Zwecke nicht konstruiert und daher auch kaum geeignet sind im übrigen alle Formen der Sparförderung.²⁾

Aus dem Gesagten ergibt sich für die Bedeutung der Lohnpolitik bei einer Nachfrageinflation: Über den Zusammenhang zwischen Lohn- und Gehaltssumme und der Gesamtnachfrage nach Konsumgütern hat das lohnpolitische Instrumentarium Einfluß auf Umfang und Struktur der Gesamtnachfrage. Eine gleichwertige Einwirkungsmöglichkeit ist durch andere wirtschaftspolitische Mittel weder direkt noch indirekt erreichbar, es sei denn mit solchen Mitteln, deren Problematik ähnlich gelagert ist wie die der Lohnpolitik.

-
- 1) Die Bundesregierung hat Anfang Juli 1970 mit der Einsetzung des sog. Konjunkturzuschlags eine solche Maßnahme ergriffen (vgl. SVR, Jg. 1970/71, Ziff. 83, S. 31)
 - 2) Hennies sieht eine geringe Möglichkeit, mit Sparprämien den privaten Konsum zu beeinflussen, sieht aber auch die Problematik dieses Instruments (vgl. Hennies, Manfred O., a.a.O., S. 142 f.)

IV. Der Einsatz der Lohnpolitik bei einem strukturellen Nebeneinander von Kosten- und Nachfrageinflation

Besondere wirtschaftspolitische Problemstellungen treten in Situationen auf, in denen in verschiedenen Branchen Nachfrageinflation, in anderen dagegen Kosteninflation herrscht. Eine solche Konstellation ist nicht nur vorstellbar, sondern wird häufig geradezu als typisch für den Ablauf der schleichenden Inflation angesehen.¹⁾ Wenn man davon ausgeht, daß die wirtschaftliche Entwicklung von laufenden Strukturwandlungen begleitet

1) Die Problematik sei mit einigen treffenden Zitaten verdeutlicht: "Es läßt sich kaum bezweifeln, daß Lohnstoß in Verbindung mit Nachfragesog und einer die Vollbeschäftigung fördernden Politik einen mächtigen Faktor der Nachkriegsinflation bildet. Der Lohnstoß ist in flauen Zeiten offenkundig, aber in guten Zeiten ist er versteckt und schwer zu bewerten und von anderen Faktoren zu trennen." (Haberler, Gottfried, Geldinflation, Nachfrageinflation, Kosteninflation, in: Stabile Preise in wachsender Wirtschaft, FS Erich Schneider zum 60. Geburtstag, hrsg. von Gottfried Bombach, Tübingen 1960, S. 79 - 104, hier S. 89). Auch Bombach meint, daß es zwar verläßliche Anzeichen einer Nachfrageinflation gebe, trotzdem aber die Schwierigkeit bestehen bleibe, anzugeben "... in welchem Ausmaß in Zeiten eines solchen generellen Nachfrageüberhangs Preissteigerungen auf 'Nachfragesog' bzw. auf 'Kostendruck' zurückzuführen sind." (Bombach, Gottfried, Ursachen der Nachkriegsinflation und Probleme der Inflationsbekämpfung, in: Stabile Preise in wachsender Wirtschaft, a.a.O., S. 187 - 205, hier S. 194). "Den Zahlen kann man nicht ansehen, ob eine reine Nachfrage- oder eine Kosten- plus Nachfrageinflation vorliegt." (Lutz, Friedrich A., Lohn, Inflation und Zahlungsbilanz, Walter-Eucken-Institut Vorträge und Aufsätze Nr. 16, Tübingen 1966, S. 22). Recht polemisch wendet sich Giersch gegen eine eindeutige Zurechenbarkeit: "Daß man eine Kosten- und eine Nachfrageinflation zugleich haben kann, überfordert schon die einfache Vorstellungskraft" (Giersch, Herbert, Lohnpolitik und Geldwertstabilität, Kieler Vorträge N.F. Nr. 50, Kiel 1967, S. 3).

ist,¹⁾ so kann selbst bei ausgeglichener gesamtwirtschaftlicher Angebot-Nachfrage-Relation stets in einigen Sektoren Übernachtung herrschen. Auch bei gesamtwirtschaftlicher Übernachtung verteilt sich diese mit Sicherheit nicht gleichmäßig auf alle Sektoren, es gibt also stets begünstigte und weniger begünstigte Branchen. Wenn nun die Gewerkschaften in den begünstigten Zweigen mit ihren Lohnforderungen auftreten, werden sie kaum auf großen Widerstand treffen, da die Unternehmer aufgrund der Nachfragesituation mit einer mühelosen Überwälzung rechnen können.²⁾ Dem daraus resultierenden Preisdruck müssen Preissenkungen bei den benachteiligten Unternehmen gegenüberstehen, wenn die Preisstabilität insgesamt erhalten bleiben soll. Da sich aber die Gewerkschaften in diesen Bereichen meist mit Erfolg an die Lohnentwicklung in den günstigeren Bereichen anhängen,³⁾ verhindern die dadurch er-

- 1) Vgl. hierzu z.B. die Beiträge in: Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, SdVfSP N.F. Bd. 30 I und II, hrsg. von Fritz Neumark, Berlin 1964. "Die Differenzierung des wirtschaftlichen Wachstums unter dem Einfluß verschiedenartig großer Möglichkeiten, die Herstellungsverfahren zu verbessern, und verschieden hohen Einkommenselastizitäten der Nachfrage stellt der Lohnpolitik außerordentlich schwierige Aufgaben." (Wendt, Siegfried, Die Bedeutung unterschiedlichen Wirtschaftswachstums für die Lohnpolitik, in: Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum, FS Carl Föhl zum 65. Geburtstag, hrsg. von Erich Schneider, Tübingen 1966, S. 169 - 182, hier S. 180)
- 2) Selbst wenn die ursprüngliche Lohnerhöhung ohne inflatorische Wirkung war, können wegen der Starrheit der Lohnstruktur in anderen Sektoren inflationäre Effekte auftreten (vgl. Woodton, Barbara, The Social Foundations of Wage Policy, London 1962, S. 165)
- 3) In Analogie zur Lohn-Preis- bzw. Preis-Lohn-Spirale spricht man in diesem Zusammenhang auch von einer Lohn-Lohn-Spirale (vgl. z.B. Fendrich, Peter, Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Ergänzung des geld- und finanzpolitischen Stabilisierungsinstrumentariums durch die Lohnpolitik, Diss. Freiburg i.B. 1968, S. 19). Ausführlich hat diesen Prozeß des "Lohntransmissionsmechanismus" Lendi beschrieben (vgl. Lendi, Urs, a.a.O., S. 8 ff.)

höhten Lohnkosten einen Preisrückgang, weshalb das Preisniveau insgesamt steigt.

Entsprechend läuft die Argumentation, wenn die unterschiedliche Produktivitätsentwicklung zugrunde gelegt wird: Bereiche mit hohen Produktivitätssteigerungen werden, anstatt die Preise zu senken, lieber den nachdrücklichen Forderungen der Arbeitnehmerseite nach entsprechenden Lohnanhebungen nachgeben, zumal dann, wenn auch die Nachfrage noch entsprechend hoch ist. Wegen der Interdependenz der Lohnentwicklung werden sich diese hohen Steigerungsraten auch auf die übrigen, weniger günstig liegenden Sektoren ausdehnen, wo es zu Kostensteigerungen kommt.¹⁾ Da solche Mischsituationen offensichtlich für die Wirklichkeit von einiger Bedeutung sind, stellt sich die Frage nach ihrer wirtschaftspolitischen Bekämpfung. Mit einiger Sicherheit läßt sich sagen, daß sich bei einem entsprechend massiven Einsatz der restriktiven Geld- und Kreditpolitik nach einiger Zeit der Preisanstieg bremsen läßt - allerdings ist dabei die Gefahr groß, daß

1) Dieses Zusammenwirken von sektoral unterschiedlichen Entwicklungen von Nachfrage und Kosten hat Schultze für die Vereinigten Staaten festgestellt und mit demand-shift-inflation bezeichnet (vgl. Schultze, Charles L., a.a.O.); Haberler wendet sich dagegen, in dieser Erscheinung eine neue Erklärung des Inflationsphänomens zu sehen, er vertritt die Meinung, daß es sich hierbei nur um eine disaggregierte Version einer Nachfragesog- plus Kostendrucktheorie handelt (vgl. Haberler, Gottfried, Inflation - Its Causes and Cures, Washington 1961, S. 45). Daß Übernachfrage in einem Sektor zu kosteninduzierten Preissteigerungen in den übrigen Zweigen führen kann, zeigt die Erfahrung der meisten Länder (vgl. OECD, Policies for Price Stability, o.O., o.J., S. 20)

ein Beschäftigungsrückgang eintritt.¹⁾ Besser geeignet erscheint deshalb eine Kombination aus Nachfragebeschränkung und Kostenbeeinflussung. Dabei sollte sich der lohnpolitische Eingriff jedoch nicht nur auf die Sektoren mit gestiegenen Kosten richten, denn damit würde eine Verzerrung der Lohnstruktur verursacht, die langfristigen Nachholbedarf entstehen läßt; es müßte vielmehr eine Lohnpolitik gefunden werden, die unter Aufrechterhaltung einer "markt"-konformen Lohnstruktur²⁾ das Gesamtlohnniveau stabilitätskonform beeinflusst, so daß die in den benachteiligten Branchen notwendigen Preiserhöhungen durch Preissenkungen in den begünstigten Sektoren kompensiert werden. Eine entsprechende Wettbewerbspolitik müßte die Preisbeweg-

1) "Die grundlegende Problematik einer Antiinflationspolitik der globalen Nachfrageminderung unter Bedingungen einer Kosteninflation beruht darauf, daß mit Maßnahmen operiert wird, die auf der Nachfrageseite ansetzen, obwohl Löhne und Preise nicht oder nur gering auf Nachfragesenkungen reagieren und Preisniveauerhörungen auch dann auftreten, wenn keine Nachfrageüberschüsse bestehen. Bei total nachfrageinflexiblen Preisen und Löhnen würden Nachfragereduktionen ausschließlich zu Produktionseinbußen und Arbeitslosigkeit führen." (Cansier, Dieter, a.a.O., S. 15 f.). Die Gefahr von Beschäftigungseinbußen bei kosteninduzierten Preissteigerungen und restriktiver Geld- und Kreditpolitik wird allgemein gesehen. (Vgl. z.B. Dürr, Ernst, Kosten- und Nachfrageinflation..., a.a.O., S. 50; Lutz, Friedrich A., Lohn, Inflation und Zahlungsbilanz, a.a.O., S. 9; Scherf, Harald, a.a.O., S. 41)

2) Die Findung eines Instrumentariums, das keine Verzerrung der Lohnstruktur bei lohnpolitischen Eingriffen nach sich zieht, ist eines der Hauptprobleme der Lohnpolitik, wenn eine Aufhebung der mikroökonomischen Allokationsfunktion der Löhne nicht in Kauf genommen werden kann und soziale Spannungen vermieden werden sollen. (Vgl. Streißler, Erich, Möglichkeiten und Grenzen einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik, hrsg. vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1960, S. 31 ff. Vgl. hierzu auch Mayer, François J.-P., Lohnstruktur und Lohnpolitik, Zürich und St. Gallen 1967)

lichkeit auch nach unten gewährleisten.¹⁾

V. Ergebnis: Die Abhängigkeit der Möglichkeiten einer Stabilisierung durch die Lohnpolitik von der relativen Bedeutung der Inflationstypen

Das Ergebnis der vorangegangenen Analyse kann man wie folgt zusammenfassen:

- a) In der reinen Kosteninflation kommt der Stabilisierung durch die Lohnpolitik dann entscheidende Bedeutung zu, wenn es eine Lohnkosteninflation ist.
- b) In der Nachfrageinflation kommt der Lohnpolitik in der Regel nur subsidiäre Bedeutung zu, sie dient der Steuerung von Aggregatgrößen, die mit dem übrigen Instrumentarium nicht oder nur unvollkommen beeinflusst werden können. Wichtiger wird die Lohnpolitik allerdings dann, wenn die Inflationsursachen hauptsächlich bei der Entwicklung der Nachfrage nach Konsumgütern liegen. Ohne Bedeutung ist die Lohnpolitik in der reinen Investitionsgüternachfrageinflation.
- c) Eine kombinierte Anwendung von Nachfragesteuerung und Kostenbeeinflussung ist dann angebracht, wenn die Ursachen für die inflationäre Entwicklung in den Sektoren der Wirtschaft uneinheitlich sind. Eine einseitige globale Nachfragebeschränkung ist entweder nur begrenzt wirksam oder mit unerwünschten Nebeneffekten verbunden. Deswegen ist in solchen Situationen der zusätzliche Einsatz der Lohnpolitik erforderlich.

1) Dürr erscheint es der Situation der Kosteninflation angebracht, daß die Wirtschaftspolitik "...mit einer Kombination von lohnbremsenden und wettbewerbsverschärfenden Maßnahmen experimentiert, ..." (Dürr, Ernst, Kosten- und Nachfrageinflation..., a.a.O., S. 51)

Somit ergibt sich die Möglichkeit einer Verbesserung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums durch Einbeziehung der Lohnpolitik mit Ausnahme der reinen Investitionsgüternachfrageinflation grundsätzlich für alle Arten der inflationären Entwicklung, jedoch wird der Beitrag, den die Lohnpolitik leisten kann, unterschiedlich groß sein. Da weder die extremen Situationen der reinen Lohnkosteninflation noch der reinen Investitionsgüternachfrageinflation empirisch von Bedeutung sind,¹⁾ werden die Möglichkeiten des isolierten Einsatzes lohnpolitischen Instrumentariums oder der Instrumente der Geld- und Finanzpolitik gering sein. Diese These wird von der Tatsache gestützt, daß es weder den Ländern, die hauptsächlich die Lohnpolitik einsetzten, noch den Ländern, die hauptsächlich Geld- und Kreditpolitik anwendeten, gelungen ist, das Preisniveau zu stabilisieren. Graduelle Unterschiede der Preissteigerungen müssen nicht für oder gegen das eine bzw. andere Prinzip sprechen, sie können durch die Nebenbedingungen hervorgerufen sein.²⁾

C. "Lohn-lag und Zyklenbildung"³⁾ - das Problem der Synchronisation von Lohn- und Gewinnentwicklung

Neben den vom Ausmaß der Lohnsteigerungen ausgehenden Effekten wird in den letzten Jahren immer deutlicher

-
- 1) Vgl. oben S. 26, besonders auch die methodischen Probleme in Anmerkung 1
 - 2) So war in den 50er Jahren die Lohnentwicklung in der BRD selbst im Vergleich zu Ländern mit straffer Lohnreglementierung relativ kostenniveauneutral, unterstützte also die Geldpolitik, während die Lohnpolitik in anderen Ländern ohne nennenswerte Ergänzung blieb. Auf diese Zusammenhänge wird unten in Abschnitt F III des ersten Hauptteils noch näher eingegangen!
 - 3) Unter diesem Titel untersuchte Noll Wirkungen und Bedeutung des Lohn-lags (vgl. Noll, Werner, Lohn-lag und Zyklenbildung, in: Schmollers Jahrbuch 90 Jg. (1970), 1. Heft, S. 1 - 18).

auch die Möglichkeit erkannt und hervorgehoben, daß vom zeitlichen Ablauf der Anhebung der Lohnsätze unerwünschte Wirkungen ausgehen können, die zumindestens mitverantwortlich für eine ungleichgewichtige Entwicklung der Volkswirtschaft sind¹⁾.

Für die Bundesrepublik stellt der SVR fest, daß einerseits die Produktivitätsentwicklung dem Konjunkturzyklus häufig vorausseilt, andererseits regelmäßig die Lohnentwicklung hinterherhinkt²⁾. "In dieser Verzögerung tritt das zyklische Bewegungsgesetz der Löhne hervor: Der Lohn-lag, der seine wichtigste Ursache wohl darin hat, daß das öffentliche Bewußtsein und damit auch die Lohnpolitik, die zudem durch die Fristen der Tarifverträge gebunden ist, der Konjunktur stets um mehrere Monate verzögert folgen."³⁾ Nach der Definition der Sachverständigen liegt ein Lohn-lag dann vor, wenn die effektiven Reallöhne weniger stark zugenommen haben "... als nach den Regeln einer kosten-niveau-neutralen Lohnpolitik und bei Einrechnung eines Hochbeschäftigungs-Sicherungsabschlages möglich gewesen wäre".⁴⁾ Allgemeiner kann man von einem Lohn-lag immer dann sprechen, wenn ein "... Nachhinken der Arbeitnehmereinkommen hinter dem Bruttoeinkommen aus Unternehmerstätigkeit und Vermögen"⁵⁾ feststellbar ist.

- 1) Noll weist zwar darauf hin, daß Ansätze bereits in den zwanziger und dreißiger Jahren zu finden sind, dann das Problem aber wieder aus den Augen geriet (vgl. Noll, Werner, Lohn-lag und Zyklenbildung, a.a.O., S. 4)
- 2) Vgl. SVR Jg. 1968/69 Ziff. 42, S. 12. Es wird damit das Weiterwirken einer Tendenz festgestellt, die Preiser bereits 1933 ausführlich beschrieben und als Grundlage einer eigenständigen Konjunkturtheorie verwendet hat. Selbst die Bezeichnung "lag" ist bei ihm schon zu finden (vgl. Preiser, Erich, Grundzüge der Konjunkturtheorie, Tübingen 1933, S. 82 und S. 90 ff.)
- 3) SVR Jg. 1968/69, a.a.O.
- 4) Ebenda, Ziff. 287, S. 79
- 5) Noll, Werner, a.a.O., S. 2. Für das hier zu behandelnde Problem kaum verwendbar ist die umfangreiche angelsächsische Literatur zum Thema "Wage-lag", da dort darunter ein zeitliches Zurückbleiben der Lohnentwicklung hinter der Preisentwicklung verstanden wird und auch der Untersuchungszweck zumeist anders ist. (Vgl. z.B. den zusammenfassenden Artikel von Cargill, Thomas F., An Empirical Investigation of the Wage-Lag Hypothesis, in: AER Vol. LIX (1969), Nr. 5, S. 806 - 816)

Der mögliche Stabilisierungsbeitrag einer Synchronisierung von Gewinn- und Lohnentwicklung wird deutlich, wenn man die Wirkungen analysiert, die von dem Hinterherhinken der Lohneinkommen ausgehen. Bereits Preiser hat den Einfluß des Lohnlags sowohl auf die Investitionsfähigkeit als auch auf die Investitionsbereitschaft hervorgehoben.¹⁾ Die Investitionsmöglichkeiten werden einerseits durch die gestiegenen Gewinne direkt über die Selbstfinanzierung verbessert, andererseits bedeutet der Anstieg der Gesamtgewinne ein zusätzliches Angebot auf dem Kapitalmarkt, wodurch Zinssenkungen erfolgen können.²⁾ Nun veranlaßt die "... bloße Möglichkeit, Kapital aufzunehmen, bzw. billigen Kredit zu bekommen ... keinen Unternehmer zu Investitionen".³⁾ Jedoch hat der gestiegene Gewinn eine zusätzliche Wirkung, indem er offenbar anzeigt, daß die Nachfrage das Angebot übersteigt. Diese Deutung der Gewinnentwicklung ist jedoch nur teilweise richtig, denn diese geht zu einem wesentlichen Teil auf eine Senkung der Lohnkosten zurück, was aber vom Unternehmer deshalb nicht bemerkt wird, "... weil sich die Lohnkosten in der Regel nicht als absoluter Rückgang, sondern nur als lag der Löhne äußern wird".⁴⁾ Somit ist aufgrund des Lohnlags eine Ausdehnung des Investitionsgütersektors erfolgt, dem eigentlich keine entsprechende Ausweitung der Endnachfrage gegenübersteht. Die so verursachte Überakkumulation führt zu einer disproportionalen Entwicklung zwischen Investitions- und Konsumgütersektor.⁵⁾ Da sich der Sektor der Produktionsmittelerzeugung nicht dauernd aus sich selbst heraus erhalten oder gar wachsen kann, muß diese Akkumulation zur Krise führen.⁶⁾ Die Umkehr der Bewegung wird dadurch

1) Vgl. Preiser, Erich, a.a.O., S. 80 ff.

2) Vgl. ebenda

3) Ebenda, S. 81

4) Ebenda, S. 82

5) Vgl. ebenda, S. 84 f. und S. 101

6) Vgl. ebenda, S. 85

eingeleitet, daß bei den Investitionsgüterindustrien "... Schwierigkeiten des definitiven Absatzes stärker fühlbar werden,..."¹⁾ die ein Nachlassen der Investitionen zur Folge haben. Im Verlauf des Aufschwungs ist die rückläufige Tendenz der Lohnquote zum Stillstand gekommen, sie wird im weiteren Verlauf wieder zunehmen.²⁾ Die damit verbundene Steigerung der Konsumgüternachfrage wird jedoch nur teilweise die zurückgegangene Nachfrage im Produktionsmittelsektor ersetzen, nämlich nur den Teil, der durch die Gewinnminderung infolge der Lohnerhöhung zusätzlich ausfällt.³⁾ Auch eine Akzeleratorwirkung ist von der zusätzlichen konsumtiven Nachfrage nicht zu erwarten, da im Investitionsgütersektor die Kapazitäten unausgelastet sind.⁴⁾

Somit wird gegen Ende des Aufschwungs sowohl die Möglichkeit zu investieren verringert, als auch die Investitionsbereitschaft fehlen, weil die erwartete Rentabilität zu gering, das Risiko zu hoch ist.⁵⁾ Dieses Nachlassen des Investitionswillens ist "... die auslösende Ursache des Rückschlages".⁶⁾

Eine andere Erklärung des Konjunkturzyklus, die ebenfalls auf den Lohn-lag aufbaut, bietet Noll an:⁷⁾ In

1) Preiser, Erich, a.a.O., S. 101

2) Als Ursache dafür gibt Preiser die Verknappung der Arbeitskräfte an (vgl. ebenda, S. 97).

3) Vgl. ebenda, S. 103

4) "Nachfragesteigerungen verursachen erst dann Reaktionen in der Investitionstätigkeit, wenn die Kapazitätsgrenze erreicht oder ein vom Unternehmer als optimal angesehener Auslastungsgrad überschritten ist." (Falk, Hans-Jürgen, a.a.O., S. 50)

5) Vgl. Preiser, Erich, a.a.O., S. 107 f.

6) Ebenda, S. 109; Noll schlägt vor, diese Erklärung des oberen Wendepunkts als "Preiser-Effekt" zu bezeichnen (vgl. Noll, Werner, a.a.O., S. 8)

7) Noll, Werner, a.a.O., S. 15 f.

Analogie zu Wicksell unterscheidet er zwischen dem natürlichen Lohn und dem Geldlohn. Dabei definiert er den natürlichen Lohn als den kostenniveauneutralen und den Geldlohn als den Marktlohn." Die Existenz eines Lohn-lags bedeutet dann, daß im beginnenden Aufschwung der natürliche Lohn oberhalb des Marktlohnes liegt".¹⁾ Durch die verzögert folgenden Lohnsteigerungen verschoben sich dann die Relationen, was zum Rückschlag führt.

Aus diesen kurz dargestellten Äußerungen von Preiser, des SVR und von Noll folgt,

- daß der Lohn-lag empirisch relevant ist
- daß er zumindest mitverantwortlich für die disproportionale Entwicklung im Konjunkturaufschwung zu sein scheint.

Daraus folgt jedoch noch nicht, daß eine Lohnpolitik, die eine Synchronisation der Lohn- und Gewinnentwicklung bewirkt, notwendige Voraussetzung für eine gleichgewichtige Entwicklung ist. Wenn es nämlich mit Hilfe einer frühzeitig einsetzenden wirksamen restriktiven Geld- und Kreditpolitik gelingt, die Investitionen so zu steuern, daß eine Disproportionalität verhindert wird, kann trotz des Lohn-lags die Überhitzung und der nachfolgende Rückschlag vermieden werden.²⁾ Es ist aber folgendes zu bedenken:

- a) Entscheidet man sich für die Investitionsbeeinflussung anstatt für die Beseitigung des Lohn-lags, so propagiert man eine Symptombekämpfung, während eine Ursache - der Lohn-lag - bestehen bleibt.

1) Noll, Werner, a.a.O., S. 16

2) Zur Problematik dieses frühzeitigen Einsatzes vgl. Klaus, Joachim, Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 23 ff. Dort wird insbesondere auf das Prognoseproblem hingewiesen, das bei der Forderung nach rechtzeitigem Einsatz beachtet werden muß und vor allem bei Ungewißheit über die Absichten der autonomen Tarifpartner sehr schwierig zu lösen ist.

- b) Wenn empirische Untersuchungen zeigen, daß der Einsatz der restriktiven Geld- und Kreditpolitik das Wachstum nicht negativ beeinflußt hat¹⁾, so bleibt doch fraglich, ob dieses Ergebnis nicht vielleicht darauf zurückzuführen ist, daß nirgends diese Politik so konsequent eingesetzt wurde, daß das Preisniveau stabilisiert wurde: In allen Ländern und Perioden, die zur Bestätigung der These angeführt werden, wurde Preisstabilität nicht erreicht!²⁾ Eine zu frühzeitig einsetzende Beschränkung der Investitionsgüternachfrage birgt die Gefahr in sich, daß der Aufschwung im Keim erstickt wird. Diese Gefahr ist wesentlich geringer, wenn die Investitionsentwicklung zwar auch - nämlich durch Gewinnschmälerungen via Lohnsteigerungen - im Rahmen gehalten wird, die dadurch weniger stark steigende Investitionsgüternachfrage aber durch eine entsprechende Erhöhung der Konsumgüternachfrage ausgeglichen wird. Bei einer solchen Maßnahme scheint eine bessere Chance zu bestehen, einen Aufschwung in Bahnen zu leiten, die nicht bereits die Ansätze für den Abschwung in sich tragen. Al-

1) Wieners hält die Hypothese, die restriktive Geldpolitik verringere die Investitionstätigkeit, durch den von ihm durchgeführten Periodenvergleich für widerlegt (vgl. Wieners, Klaus, a.a.O., S. 115). Das bedeutet aber doch nichts anderes, als daß die restriktive Geldpolitik ihr Ziel - Einschränkung der Investitionsgüternachfrage - nicht erreicht hat, d.h. unwirksam war. Daß sie das Wachstum nicht beeinträchtigt hat, kann aber dann gerade an dieser Unwirksamkeit liegen. Gegen diese Interpretation spricht nicht, daß die Wachstumsrate bei restriktiver Geldpolitik fast ebenso oft zugenommen wie abgenommen hat (vgl. ebenda, S. 116), denn eine Beziehung zwischen hohen, evtl. sogar noch zunehmenden Wachstumsraten ergibt sich bereits daraus, daß restriktive Geldpolitik wohl kaum jemals in der Depression (d.h. bei niedrigen, abnehmenden oder gar negativen Wachstumsraten) betrieben wird.

2) Preisstabilität im Sinne eines Anstiegs des Preisindex für die Lebenshaltung von 0 % wurde in allen angeführten Ländern und Perioden nur einmal erreicht (mit - 1 % in Deutschland 1953 - 54), und das in einer Periode expansiver (!) Geldpolitik (vgl. Wieners, Klaus, a.a.O., Tab. 1, S. 206 f.)

lerdings besteht beim gegenwärtigen Stand der Prognosemöglichkeiten die Gefahr, daß der Lohnlag durch zu pessimistische Produktivitätsprognosen verstärkt wird.¹⁾ Dies läßt sich - außer durch Verbesserung der Prognosetechniken - nur durch eine möglichst flexible Gestaltung des Lohnfindungssystems erreichen.²⁾

D. Die Notwendigkeit einer Lohnpolitik in Abhängigkeit vom vorgegebenen Zielsystem

In den vorigen Abschnitten sollten die zusätzlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf den Wirtschaftsablauf aufgezeigt werden, die sich aus einer Beeinflußbarkeit der Lohnentwicklung wegen der einzel- und gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des Lohnes ergeben. Damit ist jedoch noch nicht gesagt, ob man nicht trotzdem auf diese möglichen Effekte verzichten will oder kann. Dies wäre etwa zu rechtfertigen, wenn die der Wirtschaftspolitik gesetzten Ziele mit anderen Instrumenten erreicht werden könnten. Stellt sich jedoch heraus, daß in der Vergangenheit die Ziele nicht erreicht wurden, und daß das vorhandene Instrumentarium nicht oder nur

-
- 1) Die eigentliche Ursache des Lohnlags liegt wohl doch eher beim Lohnbildungsprozeß selbst und bei den an ihm beteiligten Menschen (vgl. SVR Jg. 1968/69, Ziff. 42, S. 12) als bei einer falschen Produktivitätsprognose, wie Dürr unterstellt (vgl. Dürr, Ernst, Konjunkturpolitik, Regelmechanismen, ..., a.a.O., S. 63)
 - 2) Vgl. Markmann, Heinz, Employers' and Workers' Wage Policies and their Effect on Inflation, in: The Labour Market and Inflation, a.a.O., S. 88 - 101, hier: S. 101

mit übergroßem Aufwand¹⁾ so verbessert werden kann, daß für die Zukunft Aussicht auf Zielverwirklichung besteht, so muß nach zusätzlichen Instrumenten Ausschau gehalten werden, wenn man nicht die Zielsetzung korrigieren will. Die Ergänzung des Instrumentenkastens ist dann unumgänglich, wenn gezeigt werden kann, daß die der Wirtschaftspolitik vorgegebenen Zielkonstellationen mit den verfügbaren Mitteln nicht oder nur in besonders günstigen Ausgangssituationen erreicht werden können. Kann eine bestimmte Menge von Zielen mit dem vorhandenen wirtschaftspolitischen Instrumentarium nicht realisiert werden, "...sprechen wir von inkonsistenter Wirtschaftspolitik".²⁾ Eine solche Wirtschaftspolitik kann nicht mehr als rational bezeichnet werden.³⁾

-
- 1) Eine Verbesserung des geldpolitischen Instrumentariums ist nach Dürr einer Einkommenspolitik vorzuziehen (vgl. z.B. Dürr, Ernst, Konjunkturpolitik, Regelmechanismen, ..., a.a.O.; ebenso ders., Führt Globalsteuerung zur Totalsteuerung, a.a.O.). Dabei wird sogar das - zweifellos dirigistische - Mittel der Kreditplafondierung empfohlen. Bevor nicht endgültig feststeht, daß eine wirksame systemkonforme Konzeption der Lohnpolitik nicht existiert, muß die Bereitstellung solch direkter Eingriffsmöglichkeiten als ungerechtfertigt angesehen werden. Die übrigen Verbesserungsvorschläge (zusammengefaßt in: Dürr, Ernst, Die Ausgestaltung der Geldpolitik aufgrund der neueren geldtheoretischen Erkenntnisse und wirtschaftspolitischen Erfahrungen, in: Geldtheorie und Geldpolitik, FS Günther Schmolders zum 65. Geburtstag, hrsg. von C.A. Andreae, K.H. Hansmeyer und G. Scherhorn, Berlin 1968, S. 77 - 94) könnten neben einer Lohnpolitik sehr wohl zur Verbesserung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums beitragen.
 - 2) Baumgarten, Peter und Mückl, Wolfgang, Wirtschaftspolitische Zielkonflikte in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969, S. 39
 - 3) Zu den Merkmalen einer rationalen Wirtschaftspolitik vgl. ebenda, S. 36 ff.

Zur Beseitigung dieser Inkonsistenz ist zunächst die Möglichkeit der Erweiterung des Instrumentariums zu prüfen. Hier setzen die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ebenso wie der Entwicklungsstand der Wirtschaftstheorie Grenzen, die jedoch nicht als endgültig, sondern als verschiebbar betrachtet werden müssen. Stellt sich heraus, daß selbst bei völliger Ausschöpfung des durch die Wirtschaftsordnung gegebenen Spielraums zur Erweiterung des Instrumentariums die Verwirklichung der Zielsetzungen dem Zufall überlassen bleibt, ist eine "systembedingte Inkompatibilität"¹⁾ der Ziele gegeben, die wegen ihres "quasi-absoluten" Charakters nur durch Einschränkung des Zielkatalogs innerhalb der gegebenen Ordnung zu lösen ist.

Damit ist noch keineswegs gesagt, daß alle (vorhandenen) Instrumente auch immer eingesetzt werden müssen, oder daß ihnen stets die gleiche Bedeutung zukommt; denn nur dann ist eine Konfliktsituation zwischen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen unabhängig von der Ausgangssituation denkbar, wenn sich diese Ziele bereits definitionsgemäß ausschließen.²⁾ Eine solche Ziel-

1) Vgl. Baumgarten, Peter und Mückl, Wolfgang, a.a.O., S. 48

2) Pütz weist darauf hin, "...daß es nicht von der Art der Ziele, sondern von der wirtschaftlichen Lage und der in dieser Lage angewandten Mittelkombination abhängt, in welchem Grade mehrere Ziele gleichzeitig realisiert werden können." Er hält deshalb die Darstellung von Zielbeziehungen in Form "magischer" Vielecke für irreführend, "...weil sie die Vorstellung weckt, daß bestimmte Ziele an sich in jedem Fall unvereinbar seien," (Pütz, Theodor, Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1971, S. 60). Ott unterscheidet zwischen bedingter und unbedingter Inkompatibilität und hält es für sinnvoll, "...nur dann von bedingter Inkompatibilität wirtschaftspolitischer Zielsetzungen zu sprechen, wenn die Umstände, bei deren Vorliegen die Ziele miteinander in Konflikt geraten, als hinreichend wahrscheinlich angesehen werden können." Bei unwahrscheinlichen Bedingungskonstellationen spricht er dagegen von unbedingter Inkompatibilität (Ott, Alfred E., Magische Vielecke, in: Fragen der wirtschaftlichen Stabilisierung, a.a.O., S. 93 - 114, hier S. 95). Zu einer verfeinerten, in diesem Zusammenhang aber nicht relevanten Systematisierung der Konfliktsituationen vgl. Mehler, Franz, Ziel-Mittel-Konflikte als Problem der Wirtschaftspolitik, Berlin 1970, insb. die Systematik auf S. 133.

vorgabe ist aber unsinnig und kann daher außer Betracht bleiben, so daß allgemein das Vorliegen von Zielkonflikten abhängig ist von Größe und Struktur der makroökonomischen Größen.¹⁾ Das Auftreten von Zielkonflikten wird jedoch umso wahrscheinlicher, ihre Schärfe umso größer

"- je mehr Ziele vorhanden sind

- je genauer bzw. enger sie fixiert sind

- je weniger Parameter eines Systems zu Aktionsparametern gemacht werden können

- je mehr Limitierungen und Restriktionen vorhanden sind."²⁾

Für die Bundesrepublik hat sich in der Vergangenheit deutlich gezeigt, daß die gesetzten Ziele mit dem vorhandenen Instrumentarium nicht gleichzeitig erreicht werden konnten.³⁾ Theoretisch läßt sich außerdem zeigen, daß das Zielsystem bei der gegebenen Ausstattung des Instrumentenkastens nur in seltenen Ausnahmefällen bezüglich der Ausgangssituation konflikt-

1) Durch die gleichzeitig die jeweilige gesamtwirtschaftliche Situation bestimmt ist.

2) Klaus, Joachim, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, in: Lohnpolitik und Einkommensverteilung, a.a.O., S. 99 - 136, hier S. 116. Ähnlich auch bei Gäfgen, Gérard, Wissenschaftliche und ethische Methodenfragen des Zielkonflikts in der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftspolitische Zielkonflikt und katholische Soziallehre, hrsg. vom Katholisch-Sozialen Institut der Erzdiözese Köln, Köln 1968, S. 9 - 37, hier S. 14 ff.

3) Vgl. z.B. die jährlichen Analysen des Verwirklichungsgrades der Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik in den Jahresgutachten der Sachverständigen. Eine ausführliche ökonometrische Analyse der Zielerrealisierung und Zielbeziehungen in der BRD zwischen 1951 und 1967 haben Baumgarten und Mückl vorgenommen (vgl. Baumgarten, Peter und Mückl, Wolfgang, a.a.O., S. 92 ff.)

frei ist.¹⁾ Da - wie oben gezeigt - die Instrumentenbündel zumindest eine wichtige makroökonomische Größe nicht oder nur sehr indirekt beeinflussen, kann auch ihre isolierte Perfektionierung keine Abhilfe bringen.

Die Lohnpolitik kann hier zunächst insofern eine Verbesserung bringen, als durch sie die Lohnentwicklung zusätzlich zu einem Aktionsparameter wird. Darüber hinaus zeigt Klaus die grundsätzliche Möglichkeit der Konfliktmilderung bezüglich der Zielpaare Preisstabilität und Wachstum sowie Preisstabilität und Vollbeschäftigung, hingegen meldet er Zweifel an der Realisierbarkeit einer konfliktmindernden Strategie beim Zielpaar Preisstabilität - Zahlungsbilanzausgleich an. Hier sind Wechselkursanpassungen vorzuziehen.²⁾

Aus dem Gesagten ergibt sich:

- a) die der Wirtschaftspolitik durch das Stabilitätsgesetz vorgeschriebenen Ziele sind mit den Mitteln der Geld- und Kredit- sowie der Fiskalpolitik nur in seltenen Ausnahmefällen gleichzeitig erreichbar.
- b) mit der Lohnpolitik kann das wirtschaftspolitische Instrumentarium erweitert werden, so daß sich eine erhöhte Chance der gleichzeitigen Verwirklichung aller gesetzten Ziele ergibt.
- c) Bevor auf einen Einsatz der Lohnpolitik verzichtet werden kann, gilt es, den Wert der verbesserten Eingriffsmöglichkeiten abzuwägen gegen die möglichen Nachteile einer Lohnpolitik. Beide Gewichte lassen

1) Mit unterschiedlichen theoretischen Zusätzen läßt sich zeigen, daß die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen in der Bundesrepublik nur dann kompatibel sind, wenn auch die Lohnentwicklung steuerbar ist. (Vgl. Klaus, Joachim, Makroökonomische Wahlhandlungen, in: ZfdgesStW, 123. Bd. (1967), Heft 1, S. 95 - 113, insb. S. 103 ff.; Hennies, Manfred O.E., Das nicht so magische Polygon der Wirtschaftspolitik, a.a.O.)

2) Vgl. Klaus, Joachim, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O., S. 117 ff.

sich nicht grundsätzlich, sondern nur für konkrete lohnpolitische Konzepte ermitteln.

- d) Ergibt die Abwägung, daß entweder der Wert (d.h. die Effizienz) zu gering, oder der "Preis" zu hoch ist, so muß das Zielsystem als nicht realisierbar angesehen werden und bedarf entsprechender Korrektur, etwa in Form einer weniger konkreten Definition der Ziele.

E. Ordnungs- und Systemprobleme der Lohnpolitik

I. Grundsätzliche ordnungspolitische Grenzen

Nach der Klärung der Möglichkeiten der Lohnpolitik und nachdem die bedingte Notwendigkeit einer Lohnpolitik deutlich gemacht wurde, gilt es nun, die Schwierigkeiten und Limitierungen aufzuzeigen, die sich bei Realisierung eines lohnpolitischen Konzepts ergeben.

Hierzu soll zunächst der Rahmen abgesteckt werden, innerhalb dessen sich die Lohnpolitik entfalten kann. Dieser Rahmen ist bestimmt durch die Vorstellungen über die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Dabei ist es für das Ergebnis gleichgültig, ob die Erhaltung der Wirtschaftsordnung als Nebenziel politisch vorgegeben ist, oder aufgrund theoretischer Überlegungen als Voraussetzung für die (langfristige) Erreichung der übrigen Ziele angesehen wird. Die ordnungspolitischen Bedenken resultieren aus dem Preischarakter des Lohnes, aus dem die Forderung nach marktmäßiger Bestimmung abgeleitet wird. Staatliche Lohnpolitik wird aus dieser Sicht dann problematisch, wenn nicht nur die Marktdaten, sondern auch der Marktprozeß beeinflusst wird und/oder die Verhaltensalternativen der Marktparteien zu sehr reduziert werden.

Der Grundgedanke und Ansatzpunkt der Globalsteuerung¹⁾ liegt darin, daß die für die gesamtwirtschaftliche Zielrealisierung wichtigen Relationen der Makrogrößen mit wirtschaftspolitischen Mitteln gesteuert werden sollen^{en}, während die Marktprozesse auf der Mikroebene erhalten bleiben sollen. Damit wird einerseits der offensichtlichen Unfähigkeit des Marktes, zielkonforme gesamtwirtschaftliche Ergebnisse hervorzubringen, Rechnung getragen, andererseits dem Lohn seine Preisfunktion auf Einzel- und zweigwirtschaftlicher Basis erhalten. Mit einer solchen Trennung glaubt man, die Aggregate zielkonform einstellen zu können, ohne ordnungspolitisch bedenkliche Eingriffe in die Einzelmärkte vornehmen zu

1) "Globalsteuerung" wird hier nicht nur im Sinne der staatlichen Lenkung der volkswirtschaftlichen Globalgrößen verstanden, die es in Form der Konjunkturpolitik auch in der Sozialen Marktwirtschaft und lange vorher gegeben hat (vgl. Dürr, Ernst, Führt Globalsteuerung zur Totalsteuerung, a.a.O., S. 95, ebenso Lutz, Friedrich A., Die Stunde der Wahrheit..., a.a.O., S. 19 f.), sondern als umfassendes wirtschaftspolitisches Gesamtkonzept. Darstellungen dieses Konzepts sind inzwischen wiederholt geliefert worden, auf diese Zusammenfassungen kann hier verwiesen werden. Zur Grundlegung vgl. Schiller, Karl, Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft, Walter-Eucken-Institut, Vorträge und Aufsätze Nr. 15, Tübingen 1966; ferner Bußmann, Ludwig, Voraussetzungen und Grenzen der Globalsteuerung, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltung, FS Bruno Gleitze zum 65. Geburtstag, hrsg. von Friedrich Lenz, Berlin 1968, S. 199 - 223; Beyfuss, Jörg, Die Neue Wirtschaftspolitik - Konzeption und Kritik, Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, 7. Jg. (1969), Heft 3, Köln 1969; Schmahl, Hans-Jürgen, Globalsteuerung der Wirtschaft, Hamburg 1970; Falk, Hans-Jürgen, a.a.O., S. 4 ff.; zur ordnungspolitischen Bedeutung vgl. Klaus, Joachim, Der Wandel ordnungspolitischer Vorstellungen durch Globalsteuerung und Konzertierte Aktion, in: ZfN Bd. 29 (1969), S. 384 - 406

müssen.¹⁾

Nun sind aber die sich auf einzelwirtschaftlicher Basis ergebenden Mikrogrößen schon rein formal von bestimmender Bedeutung für die entsprechende Globalgröße: Durch die Anzahl und die Größe der Summanden ist definitiv die Größe der Summe festgelegt. Die Absicht, die Summen zu verändern, ohne daß die Bestandteile beeinflußt werden, ist deshalb eine Fiktion; die Makrogrößen können nicht unabhängig von ihren Mikrobausteinen gelenkt werden.²⁾

Damit ist jedoch noch keineswegs der Sinn und die Intention der Globalsteuerung in Frage gestellt - wie dies etwa Schneider tut³⁾ - sondern es wird nur eine Uminterpretation erforderlich: Entscheidend für die Zuordnung einer wirtschaftspolitischen Maßnahme zur Makro- oder Mikrosteuerung muß einerseits ihre Zielrichtung sein, andererseits ist ihre Ausgestaltung von Bedeutung. So liegt z.B. eine Globalsteuerung der Lohnentwicklung dann vor, wenn nicht die Lohnstruktur, sondern das gesamtwirtschaftliche Lohnniveau Ziel des Eingriffs ist. Zusätzlich muß aber das Mittel global und gleichmäßig wirken, so daß die Struktur nicht tangiert wird. Das ist dann gewährleistet, wenn der Entscheidungsspielraum auf den einzelnen Märkten nicht zu sehr beschnitten wird. Das einzusetzende Mittel muß somit zwar in das Entscheidungskalkül der Marktteilnehmer eingehen, es darf aber die Entscheidung keinesfalls

1) "In diesem System,..., behält die Spontanität des Marktes und des Wettbewerbs ihre zentrale Funktion." (Schiller, Karl, Marktwirtschaft mit Globalsteuerung, in: BMWI Texte, Reden zur Wirtschaftspolitik Bd. 1, S. 39 - 54, hier S. 51)

2) Insofern ist Schneider rechtzugeben, wenn er sich gegen eine von den einzelwirtschaftlichen Verhältnissen losgelöste Betrachtung der Globalgrößen wendet (vgl. Schneider, Erich, Einkommenspolitik in der Marktwirtschaft?, a.a.O.)

3) Vgl. ebenda

determinieren; wie weit Einschränkungen gehen dürfen, kann nicht generell geklärt werden, dies hängt von der Gewichtigkeit des zu bekämpfenden "Unheils" ab.

Daraus ergibt sich aber: Ebensowenig wie ordnungspolitische Einwände gegen die Geldpolitik oder die Finanzpolitik als Ganzes erhoben werden können¹⁾, kann generell über die Lohnpolitik als Ganzes ein ordnungspolitisches Verdikt verhängt werden. Zwar scheint es so zu sein, daß die Gefahr einer Überschreitung der ordnungspolitischen Grenzen beim Aufstellen eines konkreten lohnpolitischen Konzepts größer ist als etwa bei der Geldpolitik; solange jedoch nicht alle logisch möglichen lohnpolitischen Konzepte diesbezüglich überprüft sind, ist eine Generalisierung unzulässig. Vor allem aus der Diskussion um die ordnungspolitische Problematik der Konzertierten Aktion geht jedoch hervor, welche enge Grenzen einer staatlichen Lohnpolitik in der Marktwirtschaft gesetzt sind.²⁾

II. Muß die Lohnpolitik Bestandteil einer Einkommenspolitik sein?

Eine Reihe von Einwänden gegen die Lohnpolitik richtet sich nicht gegen die Lohnpolitik selbst, sondern vielmehr gegen das umfassendere Konzept einer gesamtwirt-

1) "...ich wiederhole, daß Globalsteuerung durch Geld- und Budgetpolitik mit liberalen Prinzipien vereinbar ist, ja geradezu von ihnen gefordert wird." (Lutz, Friedrich A., Die Stunde der Wahrheit, a.a.O., S. 20)

2) Hierauf wird weiter unten noch ausführlich eingegangen (vgl. Abschnitt G dieses Hauptteils)

schaftlichen Einkommenspolitik.¹⁾ Sowohl aus theoretischen Überlegungen heraus, als auch aus Gerechtigkeitserwägungen wird häufig postuliert, daß eine isolierte Lenkung nur der Lohneinkommen entweder von vornherein nicht oder nur begrenzt wirksam und daß sie vor allem unzumutbar sei. "An argument can also be made out for leaving them unplanned and unguided; but there is nothing at all to be said for planning or guiding half the incomes and leaving the other half unguided and unplanned and subject to market forces or varying degrees of monopoly control".²⁾

Dem Grundgedanken dieses Satzes ist voll zuzustimmen: Es ist tatsächlich nicht einzusehen, warum eine Einkommensart die Stabilisierungsbemühungen alleine tragen soll, während die anderen keine gesamtwirtschaftliche Bindung erfahren sollen. Einer Konsequenz dieser Ansicht, die oft gezogen wird, ist jedoch zu widersprechen, nämlich der Forderung nach einer direkten Preispolitik als Ergänzung und Äquivalent zu Eingriffen auf dem Arbeitsmarkt. Es ist durchaus nicht notwendig, Lohnpolitik etwa in Form von Lohnleitlinien durch entsprechende Preisleitlinien zu ergänzen, wenn die übrigen Einkommensarten residual steuerbar sind oder unmittelbar an die Lohnentwicklung angehängt wer-

-
- 1) In schärfster Form Schneider (vgl. Schneider, Erich, Einkommenspolitik in der Marktwirtschaft?, a.a.O.). Auch Lutz sieht die Gefahr des Dirigismus weniger in der Lohnpolitik selbst, sondern eher darin, daß als Voraussetzung für eine gewerkschaftliche Mitarbeit auch die Gewinne kontrolliert werden müssen. "Gewinne kann man aber nicht kontrollieren, ohne die Preise zu kontrollieren. So führt die Einkommenspolitik zu einem recht gründlichen Dirigismus von oben". (Lutz, Friedrich A., Lohn, Inflation und Zahlungsbilanz, a.a.O., S. 38 f.)
 - 2) OECD, Policies for Prices, Profits and other Non-Wage Incomes, Paris 1964, S. 17. Doch nicht nur aus Gerechtigkeitsgründen wird eine umfassende Einkommenspolitik gefordert, sondern weil "...auch von überhöhten Gewinnen und autonomen Preissteigerungen inflationäre Tendenzen ausgehen können." (Larenz, Karl F., Untersuchungen zur Einkommenspolitik, Tübingen 1968, S. 5)

den können. Eine indirekte Steuerbarkeit der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, also der Kapital- und Gewinneinkommen, ist offensichtlich dann gegeben, wenn es mit Hilfe der Geld- und Kreditpolitik und der Finanzpolitik, unterstützt durch wettbewerbspolitische Maßnahmen und außenwirtschaftliche Absicherung, gelingt, die Preisentwicklung zu bestimmen.¹⁾ In einem solchen wirtschaftspolitischen Gesamtsystem, in das die Lohnpolitik nur zu dem Zweck eingesetzt wird, eine Lücke zu schließen,²⁾ ist die Forderung nach einer Ergänzung der Lohnpolitik durch eine direkte Preispolitik unbegründet. Nur wenn an einen Ersatz der übrigen Mittel durch die Lohnpolitik gedacht ist, wird sich kaum ein Argument dafür finden lassen, daß die übrigen Einkommensarten unbeeinflusst bleiben.

Daraus ist zu schließen, daß die Einwände gegen eine allgemeine Einkommenspolitik nicht ohne weiteres auf die Lohnpolitik zurückfallen;³⁾ es muß unterschieden werden, ob Lohnpolitik als Ersatz oder als Ergänzung gedacht ist. Da in der gegenwärtigen Diskussion in der Bundesrepublik wohl durchgehend an eine Erweiterung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums gedacht ist, kommen Einwände, die speziell auf die direkte Beeinflussung der übrigen Einkommensteile durch die

-
- 1) Vgl. Turner, H.A. und Zoetewij, H., Prices, Wages and Incomes Policies in Industrialised Market Economies, Genf 1966, S. 149 ff.; der von Dürr vorgetragene Einwand, daß "...die Vertreter der Einkommenspolitik vielfach Gegner einer restriktiven Geldpolitik sind, welche zur marktkonformen Begrenzung der Gewinne in der Lage wäre..." darf sicher nicht verallgemeinert werden! (Dürr, Ernst, Führt Globalsteuerung zur Totalsteuerung?, a.a.O., S. 99).
 - 2) Davon wird in dieser Arbeit ausgegangen! Auch Schiller will mit der Lohnpolitik nur eine "offene Flanke" schließen! (Vgl. Schiller, Karl, Marktwirtschaft mit Globalsteuerung, a.a.O., S. 53)
 - 3) Die Problematik des vorangegangenen Abschnitts wurde ausführlicher behandelt in: Klaus, Joachim und Gömmel, Manfred, Realisierungsprobleme der Einkommenspolitik in der BRD, bisher unveröffentlichtes Manuskript, Nürnberg 1971

Einkommenspolitik zugeschnitten sind, nicht zum Tragen.

F. Probleme der Durchführung der Lohnpolitik

I. Die Schwächen starrer Leitlinienkonzepte

Mit der Frage, wie denn eine stabilitätskonforme Lohnentwicklung aussieht und wie sie erreicht werden kann, wird das Kernproblem der Lohnpolitik aufgegriffen. In der kaum noch überschaubaren Literatur zu diesem Themenkreis spielt die durchschnittliche Produktivität der Arbeit eine zentrale Rolle.¹⁾ Alle vorgeschlagenen Modifikationen einer Produktivitätsorientierung der Lohnentwicklung lassen sich entweder auf unterschiedliche Zielprioritäten bei den sie propagierenden Gruppen zurückführen,²⁾ oder stellen lediglich eine Vereinfachung des Produktivitätskonzepts dar. Die Einwände gegen eine Produktivitätsorientierung gelten daher - mit Ausnahme spezifischer Vorwürfe, denen die jeweilige Variation zu begegnen sucht - durchwegs auch für die Abwandlungen.

1) Aus der umfangreichen Literatur zur produktivitätsorientierten Lohnpolitik seien hier zunächst nur einige Veröffentlichungen wegen ihres zusammenfassenden Charakters angeführt: Liefmann-Keil, Elisabeth, Produktivitätsorientierte Lohnpolitik, in: WWA Bd. 76 (1956), S. 240 - 266; Kendrick, John W., Productivity, costs and prices: Concepts and measures, in: Wages, Prices, Profits and Productivity, a.a.O., S. 37 - 59; Streißler, Erich, a.a.O.; Kullmer, Hans K., Produktivität, Lohn und Inflation - Vorfragen und Probleme der produktivitätsorientierten Lohnpolitik, Meisenheim am Glan 1965; Scherf, Harald, Produktivitätsorientierte Lohnpolitik und Preisstabilität, in: WWA Bd. 98 (1967), S. 117 - 136; Skiba, Rainer, Die gewerkschaftliche Lohnpolitik und die Entwicklung der Reallöhne, Köln 1968, insb. S. 128 ff.; Lendi, Urs., a.a.O.; Dall'Asta, Eberhard R., Theorie der Lohnpolitik, Berlin 1971

2) Vgl. Klaus, Joachim, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O., S. 102

Grob zusammengefaßt lassen sich drei große Hauptproblemkreise unterscheiden:

- a) das allgemeine Prognoseproblem hinsichtlich der Produktivitätsentwicklung
- b) das Problem der Umsetzung der Leitlinien auf die Einzelarbeitsmärkte
- c) das Dilemma zwischen Verbindlichkeit und Wirkungslosigkeit.

Ad a: Das Prognoseproblem¹⁾ ist deswegen von besonderer Bedeutung, weil die Entwicklung der Einkommensverteilung bei einer Produktivitätsentlohnung von der Richtigkeit der Vorherbestimmung der Produktivitätsentwicklung abhängig ist.²⁾ Selbst wenn für die Zukunft durch Verbesserung des Informationssystems und der Aufbereitungstechniken und -methoden zutreffendere Prognosen möglich werden sollten, so muß doch beachtet werden, daß sich für die produktivitätsorientierte Lohnpolitik hier eine methodische Schwierigkeit ergibt, die sie vom Grundsatz her in Frage stellt: "Wie soll die Entwicklung von Arbeits- und Totalproduktivität abgeschätzt werden, wenn eine zentrale Determinante des Systems, nämlich die Lohnentwicklung, noch nicht feststeht?"³⁾ Auf den Zusammenhängen zwischen Lohnhöhe und Arbeitsproduktivität baut insbesondere die von Gewerkschaftsseite vertretene Theorie der expansiven

-
- 1) Auf die Schwierigkeiten, die bereits bei der Begriffsbestimmung und der Messung der Produktivität entstehen, soll hier nicht weiter eingegangen werden; vgl. hierzu u.a. Bombach, Gottfried, Probleme der Produktivitätsmessung, in: Konjunkturpolitik, 5. Jg. (1959), S. 321 - 343; Reuss, Gerhart E., Produktivitätsanalyse, Basel - Tübingen 1960, Streißler, Erich, a.a.O.,; Kullmer, Hans K., a.a.O.
 - 2) Nur wenn die Preisniveaustabilisierung tatsächlich realisiert werden kann, ergibt sich bei einer Produktivitätsorientierung keine Verteilungsverschlechterung (vgl. Scherf, Harald, Produktivitätsorientierte Lohnpolitik und Preisstabilität, a.a.O., S. 117 f.)
 - 3) Klaus, Joachim, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O., S. 105

Lohnpolitik auf,¹⁾ die eine Erhöhung der Lohnsätze über das Produktivitätsmaß hinaus fordert, um günstige Einflüsse auf das Wirtschaftswachstum zu erreichen.²⁾

Aus diesem grundsätzlichen Prognoseproblem ergibt sich die Forderung nach möglichst hoher Flexibilität der Lohnpolitik, damit die negativen Wirkungen von Fehleinschätzungen auf Verteilung und Preisentwicklung möglichst schnell beseitigt werden können.

Ad b. Ein weiteres ungelöstes Problem stellt die Frage der Umsetzung der gesamtwirtschaftlich wünschenswerten Lohnentwicklung auf die Teilmärkte des Faktors Arbeit dar. Eine allgemeine gleichmäßige relative Erhöhung aller Lohnsätze um die relative Produktivitätssteigerung

- führt zu einer Einfrierung der Lohnstrukturen und schaltet damit die Lenkungsfunction der Löhne aus³⁾
- vertraut auf einen funktionierenden Markt, der durch Preissenkungen bei den über dem Durchschnitt liegenden Branchen die Preissteigerungen der Branchen mit unterdurchschnittlicher Produktivitätssteigerung kompensiert.⁴⁾

Dagegen liegen die Nachteile einer Ausrichtung der Lohnerhöhungen an den Produktivitäten der einzelnen

1) Zur Zusammenfassung der diesbezüglichen Argumentation vgl. Skiba, Rainer, a.a.O., S. 114 - 127

2) Vgl. ebenda, S. 114

3) Vgl. Scherf, Harald, Untersuchungen zur Theorie der Inflation, a.a.O., S. 82. Zur Förderung des Wandels der Wirtschaftsstruktur, der "... im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums..." zu bewältigen ist, sind bewegliche Lohnrelationen erforderlich, weswegen branchenmäßig differenzierte Lohnsteigerungen nötig sind. (Giersch, Herbert, Lohnpolitik und Geldwertstabilität, a.a.O., S. 14)

4) Vgl. Streißler, Erich, a.a.O., S. 38

Branchen oder Unternehmungen in der dadurch verursachten Verzerrung der Lohnstruktur begründet, denn die übrigen Determinanten des Lohngefüges werden vollkommen ausgeschaltet.¹⁾ Diese Verzerrungen würden sehr bald zu sozialen Spannungen führen, die Fachgewerkschaften der benachteiligten Berufsgruppen würden gegen die Bindungen der Löhne angehen und sie durchbrechen. Außerdem könnte die Lenkungsfunction der Löhne zu übermäßigen Abwanderungen der Arbeitskräfte in die bevorzugten Bereiche führen.²⁾

Der Vorschlag, einen gewogenen Durchschnitt aus Branchen- und Durchschnittsproduktivitätssteigerung als Orientierungsgröße vorzugeben,³⁾ wirft die Frage nach der Bestimmung der Gewichte auf. Hier scheint der Willkür oder Machteinflüssen Tür und Tor geöffnet zu sein, solange nicht eine fundierte Begründung für die Gewichtsverteilung gegeben werden kann.

Somit muß das Problem der Umsetzung der Makro-Leitlinie auf die Mezzo- oder Mikro-Ebene als ungelöst betrachtet werden; die Nachteile der Orientierung der Löhne an der Durchschnitts- oder Branchenproduktivität können höchstens in Extremsituationen kurzfristig in Kauf genommen werden. Jedoch entsteht auch hier bereits das Rückstau-Problem: Nach Aufhebung der Bindung gefährden Nachhollohnbewegungen die evtl. erreichte Stabilisierung.

1) Zu den Determinanten der Lohnstruktur vgl. Lampert, Heinz, Bestimmungsgründe und Lenkungsfunction branchenmäßiger und regionaler Lohnunterschiede, in: Lohnpolitik und Einkommensverteilung, a.a.O., S. 377 - 443 und die dort in Fußnote 19 (S. 380 - 383!) gegebene Literaturübersicht.

2) Vgl. Streißler, Erich, a.a.O., S. 31 f.

3) Vgl. ebenda, S. 38 f.; ähnlich auch Mayer, François J.-P., a.a.O., S. 139. Dagegen glaubt Ott, durch verschärfte Wettbewerbspolitik die Branchen Anpassungen über Preisdifferenzierung ermöglichen zu können. (Vgl. Ott, Alfred E., Leitlinien für die branchenmäßige Lohnfindung, Düsseldorf 1968, S. 43 ff.)

Ad c: Entscheidet eine hoheitliche Instanz über die wünschenswerte Entwicklung einer Größe, die in der Verfügungsgewalt nicht-staatlicher Institutionen liegt, so bestehen prinzipiell nur drei Möglichkeiten, eine Übereinstimmung zu erreichen. Zunächst kann rein zufällige Übereinstimmung vorliegen. Dieser Fall hat aber nichts mit systematischer Globalsteuerung zu tun, soll deshalb außer Betracht bleiben.

Eine zweite Möglichkeit besteht darin, daß sich die private Institution freiwillig dem staatlichen Vorschlag anschließt. Drittens schließlich kann der Staat kraft seiner hoheitlichen Befugnisse die Anpassung durch Zwang erreichen. Die Übergänge zwischen diesen beiden letzten Alternativen sind fließend: Die Unterordnung kann völlig freiwillig sein, sie kann aufgrund überzeugender Argumentation und Information erfolgen, es können mehr oder weniger schwerwiegende Sanktionen angedroht werden, oder schließlich kann befohlen oder verfügt werden.¹⁾ Wo auf dieser Skala zulässige Einflußnahme aufhört und die unzulässige Intervention beginnt, ist durchaus umstritten.²⁾ Sicher ist aber, daß die Gewährleistung einer Lohnentwicklung im Rahmen des durch die Produktivität bestimmten Spielraumes bei autonomer staatlicher Vorgabe der Leitlinie eine hohe Eingriffsintensität erfordert. Wird die Leitlinie nur als Empfehlung an die Sozialpartner verstanden, ist sogar zweifelhaft, ob der an sich schon gering zu veranschlagende Druck, der von solchen Maßnahmen der "moral suasion"

1) Vgl. die Abstufung der Methoden der Plandurchsetzung bei Jöhr (Jöhr, Walter A., Planung als Mittel rationaler Wirtschaftspolitik?, in: Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, SdVfSP N.F. Bd. 45, hrsg. von Erich Schneider, Berlin 1967, S. 74 - 109, hier S. 80)

2) Beispielsweise sei hier auf die Frage der Verletzung der Tarifautonomie durch die Konzertierte Aktion verwiesen, die noch näher zu erörtern sein wird (vgl. Abschnitt G dieses Hauptteils)

ausgeht, nicht völlig wirkungslos wird. Es fällt nämlich den einzelnen Teilorganisationen nicht schwer, zu begründen, daß gerade sie ausnahmsweise höhere Lohnaufschläge erhalten müssen, auch wenn sich die Gesamtorganisation positiv zur Leitlinie gestellt hat. Die Folge ist dann, daß das Produktivitätsmaß nicht mehr Durchschnitt, sondern Untergrenze der Lohnsteigerungen ist.¹⁾

Aus diesen am Beispiel der Produktivität der Arbeit dargestellten grundsätzlichen Schwächen der Leitlinienkonzepte ergibt sich, daß diese

- "- vielfach keine zuverlässigen Kriterien liefern
- in wichtigen Punkten methodisch nicht haltbar und
- politisch nur bedingt wünschbar sind".²⁾

Es stellt sich deshalb die Aufgabe, nach lohnpolitischen Konzepten zu suchen, denen diese Schwächen nicht anhaften, die Leitlinien müssen abgelehnt werden.³⁾

II. Die Lohndrift und ihre Auswirkung auf die Effizienz lohnpolitischer Maßnahmen

Die Theorie der Lohnwirkungen ist ihrem Wesen nach eine

-
- 1) Der Versuch, überdurchschnittliche Lohnerhöhungen durchzusetzen, geht dabei nicht nur von den Einzelgewerkschaften aus. Auch die Arbeitgeber sind bei guten Absatzchancen bestrebt, über stärker steigende Löhne zusätzliche Arbeitskräfte zu erhalten (vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth, Produktivitätsorientierte Lohnpolitik, a.a.O., S. 261)
 - 2) Klaus, Joachim, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O., S. 108
 - 3) "Der Versuch, ökonomisch-exakte, logisch-rationale oder 'objektive' Kriterien für die Lohnbildung und Tariffestsetzung zu definieren, ist dem politischen und sozial- wie psychodynamischen Prozeß- und Konfliktcharakter des kollektiven Tarifvertragssystems inadäquat und kann im konkreten Fall nur mit der Falsifizierung enden." (Himmelmann, Gerhard, Lohnbildung durch Kollektivverhandlungen, Berlin 1971, S. 197)

Theorie der Effektivlöhne.¹⁾ Fast ausnahmslos²⁾ richten sich aber Empfehlungen oder auch Vorschriften an die Tarifpartner, sind also auf die Tariflöhne gezielt. Nur wenn durch die Tariflohnentwicklung das Ausmaß der Steigerungen der Effektivlöhne eindeutig determiniert ist, kann eine solche Politik - selbst wenn sie ansonsten problemlos funktionieren würde - eine stabilitätskonforme Lohnentwicklung bewirken. Wenn auch die Tariflöhne mitentscheidend für das Niveau der Effektivlöhne sind, so treten noch weitere Determinanten hinzu, die eine an den Tariflöhnen ansetzende Lohnpolitik unter Umständen vollständig zum Scheitern verurteilen kann.³⁾ Es ist zu untersuchen, welche Komponenten der Lohndrift überwiegend solchen mit der Lohnpolitik nicht erfaßten Bestimmungsgründen gehorchen, damit beurteilt werden kann, inwieweit sie eine effiziente Lohnpolitik vereiteln können.

Gerfin⁴⁾ unterscheidet zwischen kurzfristiger, konjunktureller und dauerhafter Drift. "Kurzfristige Drift liegt vor, wenn jenseits der gültigen Vertragsregelungen Effektivverdiensterhöhungen vorgenommen werden, die im darauffolgenden Vertrag voll konsolidiert werden ("interbargain drift")."⁵⁾

1) Vgl. Gerfin, Harald, Ausmaß und Wirkungen der Lohndrift, in: Lohnpolitik und Einkommensverteilung, a.a.O., S. 472 - 522, hier S. 512.

2) In den Niederlanden war die staatliche Lohnpolitik zeitweise direkt auf die Effektivlöhne gerichtet. Durch Stücklöhne, schwarze Löhne und besonders über das sog. "upgrading" wurden aber auch diese Eingriffe umgangen (vgl. Abert, James G., Economic Policy and Planning in the Netherlands 1950 - 1965, New Haven - London 1969, S. 77)

3) Vgl. Gerfin, Harald, a.a.O., S. 473

4) Vgl. ebenda, S. 502

5) Ebenda

Das "Davonlaufen" der Effektivlöhne aufgrund der zeitlichen Inflexibilität der Tariflöhne ist umso ausgeprägter

- je schneller die Wirtschaft sich weiter entwickelt
- je länger die Laufzeit der Tarifverträge ist.¹⁾

Eine direkte inflationäre Wirkung ist von diesem Teil der Drift solange nicht zu erwarten, wie die so begründeten Effektivlohnsteigerungen kostenniveauneutral sind. Erste Ergebnisse empirischer Untersuchungen scheinen darauf hinzuweisen, daß die Leistungsentlohnung im Driftprozeß eine recht bedeutsame Rolle spielt.²⁾ Dies läßt die Vermutung zu, daß die Entwicklung der Interbargaindrift zumindest tendentiell der Arbeitsproduktivität folgt, also nicht kostensteigernd wirkt. Indirekt jedoch kann ein preistreibender Effekt dadurch zustande kommen, daß die Höhe der Drift den Gewerkschaften ein gewichtiges Argument bei den nächsten Tarifverhandlungen liefert³⁾ und somit zu einem inflationären Lohnstoß beitragen kann.

Insgesamt jedoch scheint dieser Teil der Lohndrift für eine Wirkung der Lohnpolitik nicht von besonderer Bedeutung zu sein; außerdem kann sie durch Verkürzung der Laufzeiten oder evtl. durch Produktivitätsgleitklauseln etc. eingedämmt werden.⁴⁾

Weitaus gefährlicher für die Lohnpolitik ist die konjunkturelle Drift, also der Teil der Drift, "...der den nächsten Vertragsabschluß bzw. eine 'Lohnrunde' überlebt, jedoch über einen gesamten Konjunkturzyklus

1) Vgl. Gerfin, Harald, a.a.O., S. 510

2) Vgl. ebenda, S. 503 ff.

3) Vgl. Kulp, Bernhard, Lohnbildung..., a.a.O., S. 189

4) Von Unternehmerseite wird gegen kürzere Laufzeiten der Tarifverträge häufig die Erhöhung des Kalkulationsrisikos angeführt. Grundlage der Kalkulation können jedoch nicht die Tariflöhne sein, sondern die ohnehin sehr viel flexibleren Effektivlöhne. Deshalb überzeugt dieses Argument nicht.

hinweg verschwindet." ¹⁾ Diese Komponente ist es nämlich, die einen Stabilisierungsversuch über die Tariflohnpolitik unwirksam werden läßt. Die Ursache dieser Teildrift liegt nicht eigentlich im Lohnbildungsprozeß, sondern ex definitione bei der konjunkturellen Entwicklung. Sie kann also nur durch Eliminierung der konjunkturellen Schwankungen beseitigt werden, d.h. nur durch ein wirtschaftspolitisches Gesamtsystem, das eine adäquate Bekämpfung zuläßt. Eine Bekämpfung durch eine isolierte Änderung des Lohnbildungssystems erscheint kaum möglich. ²⁾ Das Problem der Beseitigung der konjunkturellen Lohn drift ist somit das gleiche, wie das der allgemeinen Konjunktur stabilisierung; kann eine gleichmäßige Entwicklung erreicht werden, verschwindet auch dieser Teil der Lohn drift. ³⁾

"Dauerhafte Lohn drift schließlich bleibt über einen ganzen Zyklus bzw. mehrere Konjunkturzyklen hinweg langfristig bestehen. Diese langfristige Drift, die, ..., in z.T. beachtlichem Ausmaß auftritt, stellt für die Lohntheorie das schwierigste und wichtigste Problem dar." ⁴⁾ Auch für die Lohnpolitik ist die Bedeutung dieser Driftkomponente nicht so gering, die Lösbarkeit der damit verbundenen Problematik durchaus nicht so eindeutig wie manchmal angenommen wird ⁵⁾. Ursache für diese zu optimistische Meinung ist vermutlich die

1) Gerfin, Harald, a.a.O., S. 502

2) Selbst wenn durch ein umfangreiches System staatlicher Kontrollmaßnahmen eine Ausschaltung dieser Driftkomponente versucht wird, ergeben sich durch schwarze Lohnzahlung und das bereits erwähnte up-grading Durchbrechungsmöglichkeiten.

3) Vgl. Klaus, Joachim, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O., S. 100

4) Gerfin, Harald, a.a.O., S. 502

5) Z.B. von Klaus (vgl. Klaus, Joachim, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O., S. 100)

Annahme, dieser Teil der Lohndrift sei in besonderem Maße mit der Entwicklung des Tariflohnes verbunden, so daß eine Steigerung des Tariflohnes entsprechend durchschlägt. Die zulässige Tariflohnsteigerung könnte dann durch einfaches Kürzen der gesamtwirtschaftlich wünschbaren Effektivlohnerhöhung um die Lohndrift ermittelt werden¹⁾.

Gegen eine solch vereinfachte Sicht müssen folgende Einwände geltend gemacht werden:

- a) Der langfristige Teil der Drift ist keineswegs extern vorgegeben, sondern ist entscheidend von der Art des Lohnbildungsprozesses mitbestimmt. "Je höher die Verhandlungsebene, um so größer ist die strukturelle oder funktionale Inflexibilität der Tarifabschlüsse und folglich die "propensity to drift"²⁾. Man kann diese strukturelle Lohndrift auch "...als das Ergebnis des Kampfes um Differentialrenten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer"³⁾ auffassen. Dieses Ergebnis dürfte durchaus nicht problemlos prognostizierbar sein.
- b) Wenn die Höhe des Tariflohnes und die Art seines Zustandekommens mitentscheidend für die Höhe der Lohndrift sind⁴⁾, so folgt daraus, daß die Höhe der Drift nicht ermittelt werden kann, solange die Tariflohnsteigerungen nicht bekannt sind; ähnlich wie bei der Prognose der Produktivitätsentwicklung⁵⁾

1) Außer daß man den Gedanken "...der Lohnleitlinien vollständig diskreditiert", wenn die Leitlinien bewußt zu niedrig angesetzt werden (Bruhn, Niels, a.a.O., S. 35), kann dieser Versuch zu dem Ergebnis führen, daß bei sehr hohen Driftraten negative Tariflohnsteigerungen zu fordern wären! (Vgl. Eskilsson, Sture, Wage Drift and Inflation, in: The Labour Market and Inflation, a.a.O., S. 102 - 114, hier S. 103)

2) Vgl. Gerfin, Harald, a.a.O., S. 506

3) Vgl. Bombach, Gottfried, Tariflohn und Effektivlohn, unveröffentlichtes Manuskript, o.O., o.J., S. 23

4) Vgl. Külp, Bernhard, Lohnbildung..., a.a.O., S. 227 ff.

5) Vgl. Klaus, Joachim, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O., S. 105

stehen somit dem "Herausrechnen" der Lohndrift prinzipielle methodische Schwierigkeiten entgegen.

Aus diesen Gründen muß nach anderen Möglichkeiten gesucht werden, um die negativen Effekte der langfristigen Lohndrift auf die Effizienz einer Lohnpolitik auszuschalten. Ansatzpunkt dazu kann die Erkenntnis sein, daß die Ursachen der Entstehung dieses Teils der Lohndrift in den Lohnbildungsmechanismen der Einzelbetriebe liegen¹⁾. Wenn es gelingt, die Tariflohnbildung mit diesen betrieblichen Lohnbildungsprozessen zu verbinden, kann die langfristige Lohndrift beseitigt werden. Den Beweis für die Möglichkeit einer solchen Verbindung liefern die USA, wo durch überwiegend betriebliche Tarifverhandlungen das Lohndriftproblem nicht auftaucht²⁾.

-
- 1) "Alle drei Formen primärer Lohndrift entstehen auf der Ebene des Einzelbetriebs." Über innerbetriebliche, zwischenbetriebliche und intersektorale Sekundäreffekte entstehen daraus gesamtwirtschaftlich Driftwellen. "Es ist klar, daß derartige 'Ratchet-Mechanismen' mit globalen wirtschaftspolitischen Stabilisierungsmaßnahmen nicht beizukommen ist, wenn Vollbeschäftigung und Wachstum erhalten bleiben sollen." (Gerfin, Harald, a.a.O., S. 506)
 - 2) Vgl. Bandholz, Emil, Der Lohn, Berlin 1962, S. 127 f. In der Übereinstimmung zwischen Tarif- und Effektivlöhnen in den USA "...wird ein Grund für die lang andauernde Vernachlässigung des Driftphänomens in der lohntheoretischen Literatur gesehen,..." (Gerfin, Harald, a.a.O., S. 508, Fußnote 93). Im Gegensatz zu anderen Bereichen der "Labour Economies", in denen amerikanische Forscher führend sind, stammen auch die wichtigsten Beiträge zum Lohndrift-Problem von europäischen Forschern. (Vgl. außer den in den übrigen Fußnoten dieses Abschnitts zitierten Arbeiten vor allem noch die grundlegenden Veröffentlichungen von Hansen, Bent und Rehn, Gösta, On Wage-Drift, in: 25 Essays in Honour of Erik Lindahl, Stockholm 1956, S. 87 - 138 und Brown, Phelps E.H., Wage Drift, in: Economica, Vol. XXIX (1962), S. 339 - 356)

Daraus ergibt sich aber ein Dilemma-Problem:

Während zur Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Aspekte und zur Schaffung einer staatlichen Einflußmöglichkeit zentrale Tarifverhandlungen am besten geeignet sind, ist zur Ausschaltung der langfristigen, strukturell bedingten Lohndrift eine betriebsnahe Verhandlungsebene erforderlich¹⁾. Wenn es nicht gelingt, ein Lohnbildungssystem zu finden, das beide Aspekte beinhaltet und kombiniert, wird die Effizienz einer gesamtwirtschaftlichen Lohnpolitik stets in Frage gestellt. Die Verknüpfung von gesamtwirtschaftlicher Einflußmöglichkeit und den einzelbetrieblichen Lohnbildungsprozessen wird somit zum zentralen Problem der Lohnpolitik.

III. Der empirische Befund bezüglich der Effizienz lohnpolitischer Konzepte: Ergebnis und Probleme der Verallgemeinerung

Zahlreiche Versuche in westlichen Industrieländern, eine Lohn- und Einkommenspolitik zur gesamtwirtschaftlichen Steuerung einzusetzen, lassen neben der theoretischen Erörterung auch eine empirische Analyse der Möglichkeiten und Probleme unterschiedlicher Konzeptionen und Eingriffsintensitäten zu. Die meisten Untersuchungen wurden den offensichtlich am konsequentesten durchkonstruierten Systemen der Niederlande, Österreichs, Schwedens, Norwegens, Frankreichs und Dänemarks gewidmet, aber auch die mehr sporadischen, punktuellen Eingriffe oder Beeinflussungsversuche z.B. in England, USA und Italien sind in einer Reihe von Publikationen

1) Dieses Dilemma hat besonders Saunders herausgearbeitet und durch einen Vergleich der Lohnkostenentwicklung in Ländern mit und ohne zentrale Lohnpolitik empirisch fundiert. (Vgl. Saunders, C.T., Macro-Economic Aspects of Incomes Policy, in: The Labour Market and Inflation, a.a.O., S. 10 - 23, insb. S. 15 ff. und S. 21 f.)

untersucht und ausgewertet worden.¹⁾ Wenn man die geringen Erfolge solch vereinzelter Eingriffsversuche noch ihrer fehlenden Geschlossenheit und ihrem zum Teil interventionistischen Notmaßnahmecharakter zuschreiben kann, so müßten doch die Fehlschläge auch der umfassenderen und längerfristig durchgeführten Konzeptionen zu denken geben: Der internationale Vergleich dieser Länder mit anderen, die auf eine staatliche Einkommenspolitik verzichteten, fällt recht eindeutig zugunsten der letzteren aus.²⁾

Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Ergebnisse bereits eine allgemeine Schlußfolgerung bezüglich der Eignung der Lohn- und Einkommenspolitik erlauben. Dieser Schluß scheint aus folgenden Gründen unzulässig:

-
- 1) Vgl. z.B. OECD, Policies for Price Stability, a.a.O.; OECD, Policies for Prices, Profits and other Non-Wage Incomes, a.a.O.; Busch-Lüty, Christiane, a.a.O.; Schneider, Erich (Hrsg.), Probleme der Einkommenspolitik, a.a.O.; Corina, John, The Development of Incomes Policy, London 1966; Shultz, George P. and Aliber, Robert Z. (eds.), Guidelines - Informal Controls and the Market Place, Chicago - London 1966; Campolongo, Alberto, Incomes Policy, Milan 1966; General Confederation of Italian Industries (ed.), Incomes Policy, Rome 1967; SVR Jg. 1967/68, Ziff. 373 ff., S. 179 ff.; Smith, Anthony D. (ed.), The Labour Market and Inflation, a.a.O.; Salowsky, Heinz, Einkommenspolitik im Ausland, Beiträge des Deutschen Industrieministerrats, 6. Jg. (1968), Heft 1, Köln 1968; On Incomes Policy, Papers and Proceedings from a Conference in Honour of Erik Lundberg, Stockholm 1969; Braun, Wilhelm, Die Paritätische Kommission - Einkommenspolitik in Österreich, Beiträge des Deutschen Industrieministerrats, 8. Jg. (1970), Heft 4/5, Köln 1970; Klose, Alfred, Ein Weg zur Sozialpartnerschaft - Das österreichische Modell, München 1970
 - 2) "Die Erfahrungen in Norwegen, den Niederlanden, Frankreich, Österreich und Dänemark stellen die preisstabilisierende Wirkung der Einkommenspolitik in Frage." (Dürr, Ernst, Die Eignung der Einkommenspolitik..., a.a.O., S. 121)

- (1) der globale internationale Vergleich spricht mit einiger Deutlichkeit gegen die in den genannten Ländern praktizierten wirtschaftspolitischen Gesamtkonzeptionen, nicht gegen einzelne Instrumente.
- (2) Der empirische Befund bezieht sich auf eine zu geringe Zahl von Gesamtkonzeptionen, als daß er bereits auf die Einkommens- oder Lohnpolitik übertragen werden könnte.
- (3) In fast allen Ländern wurden die Mittel der Lohn- und Einkommenspolitik größtenteils isoliert und ohne Unterstützung durch andere Mittel der Wirtschaftspolitik eingesetzt, in Schweden war restriktive Lohnpolitik zeitweise sogar von einer Politik des billigen Geldes begleitet!¹⁾

In den vorangegangenen theoretischen Erörterungen wurde aber ein solch alleiniger und isolierter Einsatz der Lohnpolitik immer wieder ausdrücklich abgelehnt; zur Zurückweisung der geforderten Ergänzung des Instrumentenkastens durch die Lohnpolitik und ihres koordinierten Einsatzes mit den übrigen Mitteln gibt das vorhandene empirische Material keinen Anhaltspunkt.

Wird aber nicht andererseits durch das günstige Abschneiden von Ländern, die keine staatliche Lohnpolitik betrieben haben, die Notwendigkeit der geforderten Ergänzung in Frage gestellt? Die Kennzahlen der wirtschaftlichen Entwicklung in der BRD nach dem zweiten Weltkrieg - die BRD wird häufig als Paradebeispiel für die Überflüssigkeit einer gesamtwirtschaftlichen Lohnpolitik angeführt!²⁾ - lassen lediglich folgenden Schluß zu: Solange von der Lohnentwicklung keine in-

1) Vgl. Dürr, Ernst, Die Eignung der Einkommenspolitik..., a.a.O., S. 120

2) Vgl. z.B. bei Dürr, Ernst, Führt Globalsteuerung zur Totalsteuerung?, a.a.O., S. 99

flationären Tendenzen ausgehen,¹⁾ gelingt es mit Hilfe der Mittel der Geld- und Kredit- sowie der Finanzpolitik relativ gut, die Wirtschaftsentwicklung zu stabilisieren. Liegen aber die Ursachen der inflationären Tendenzen auch bei der Lohnentwicklung (und beim Ausland!), reichen die traditionellen Instrumente der Geld- und Fiskalpolitik nicht mehr aus.²⁾

Daraus ergibt sich allgemein: Zeigt die empirische Analyse der Wirtschaftsentwicklung eines Landes, daß die Verwirklichung der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen von Größen verhindert wird, die mit dem vorhandenen wirtschaftspolitischen Instrumentarium nicht oder nur mangelhaft beeinflusst werden können, so ist entweder die Änderung des Zielkatalogs oder die Ergänzung des Instrumentenkastens erforderlich. Erst wenn eindeutig nachgewiesen ist, daß die Ergänzung der wirtschaftspolitischen Mittel einen Griff in den "Instrumentenkasten des Dirigismus"³⁾ bedeutet, stellt sich die Frage, ob das Ziel "Erhaltung der bestehenden Wirtschaftsordnung" höher zu bewerten ist als der der Wirtschaftspolitik vorgegebene Zielkatalog.

-
- 1) Eine zurückhaltende Lohnpolitik wird den deutschen Gewerkschaften insbesondere für die 50er Jahre allseits bestätigt (vgl. z.B. SVR, Jg. 1964/65, Ziff. 249 ff., S. 138 ff.; Ross, Arthur M., Guideline Policy - Where we are and how got there, in: Guidelines, Informal Controls and the Market Place, a.a.O., S. 97 - 141, hier S. 108). Das hat dazu geführt, daß der Anstieg der Lohnkosten pro Stück in den von Dürr angeführten Ländern mit Einkommenspolitik selten nennenswert niedriger, meist sogar deutlich höher war in der Bundesrepublik! (Vgl. hierzu Saunders, C.T., a.a.O., S. 16; ebenso Ross, Arthur, a.a.O., S. 132).
 - 2) "Die geldpolitischen Instanzen sind ... auf die Mitwirkung der Tarifpartner angewiesen,..." (Bosch, Alfred und Veit, Reinhold, a.a.O., S. 5)
 - 3) Lutz, Friedrich A., Die Stunde der Wahrheit..., a.a.O., S. 26

G. Die Konzertierte Aktion als Konzept zur Integration der Lohnpolitik

I. Ergebnisse und Konsequenzen der Diskussion um die Konzertierte Aktion

Vermutlich hauptsächlich unter dem Einfluß der erreichten Vollbeschäftigung, deren Erhaltung zudem staatlich zugesichert wird, sind die Gewerkschaften in den letzten Jahren zunehmend von ihrer maßvollen Lohnpolitik der fünfziger Jahre abgegangen.¹⁾ Der SVR hat diese Entwicklung erkannt und zur Vermeidung der negativen Einflüsse harter Verteilungskämpfe auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung eine "Konzertierte Stabilisierungsaktion" vorgeschlagen. Diese Stabilisierungskonzeption war als Alternative zu der bis dahin praktizierten Politik der fallweisen Eingriffe gedacht und sollte eine Stabilisierung der Preisentwicklung ohne Wachstumseinbußen ermöglichen.²⁾ In der damaligen Situation schien dies den Sachverständigen nur durch allseitige Beschränkung der Ansprüche an das Sozialprodukt möglich; sie forderten deshalb, daß bei außenwirtschaftlicher Absicherung die öffentlichen Hände, die Bundesbank und die Sozialpartner ihren Beitrag zur Stabilisierung leisten sollten.³⁾

1) Die inflationistische Entwicklung 1965 schien den Sachverständigen unter anderem das Ergebnis "... ungeduldrigen Drängens vieler Gruppen und Körperschaften in Gesellschaft und Staat", (SVR, JG 1965/66, Ziff. 185, S. 109)

2) Vgl. SVR, JG 1965/66, Ziff. 188, S. 110

3) Vgl. SVR, JG 1965/66, Ziff. 185 ff., insb. 190, S. 109 ff. Auch im darauffolgenden Jahresgutachten ist der SVR noch einmal auf das Konzept der Konzertierten Aktion eingegangen und hat einige Konkretisierungen und Richtigstellungen vorgenommen. (Vgl. JG 1966/67, Ziff. 241 - 245, S. 139 - 141)

In Schillers Konzeption der Globalsteuerung sollte die Konzertierte Aktion "... als Instrument einer 'orientierenden Einkommenspolitik der leichten Hand' die lohnpolitische Flankensicherung übernehmen".¹⁾ Eine gesetzliche Fixierung erfolgte in § 3 des "Gesetzes zur Förderung zur Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft", dessen Formulierung eine Reihe von Fragen offenläßt, wodurch sich ein recht breiter Spielraum für die praktische Ausgestaltung ergibt.²⁾³⁾

In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion waren sowohl die theoretische Konzeption wie auch die hauptsächlich durch Schiller geprägte reale Durchführung von Anfang an heftig umstritten.⁴⁾ Neben den allgemeinen prozeßpolitischen Einwänden gegen eine Einkommenspolitik wurden insbesondere ordnungs- und gesellschaftspolitische Bedenken vorgetragen.

-
- 1) Klaus, Joachim, Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 10; vgl. auch Schiller, Karl, Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft, a.a.O., S. 18 und ders., Marktwirtschaft mit Globalsteuerung, a.a.O., S. 53
 - 2) Vgl. Möller, Alex, a.a.O., S. 91 - 95 und Münch, Paul und Stern, Klaus, a.a.O., S. 100 - 107
 - 3) Die Entwicklung der Konzertierten Aktion wurde wiederholt ausführlich dargestellt, auf diese Beschreibung kann hier verwiesen werden (vgl. Tietmeyer, Hans, "Konzertierte Aktion" - Konzept, Praxis und Erfahrungen, in: Kredit und Kapital, 2. Jg. 1969, Heft 2, S. 179 - 198; Konzertierte Aktion - Erfahrungsbericht über das erste Jahr ihres Bestehens, Berichte des Deutschen Industrieinstituts zur Wirtschaftspolitik, Jg. 2 (1968), (W) Nr. 3; Konzertierte Aktion - Bericht über die Erfahrungen seit ihrem Bestehen, Berichte des Deutschen Industrieinstituts, Jg. 3 (1969), (W) Nr. 8; Schlecht, Otto, Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik, Walter-Eucken-Institut, Vorträge und Aufsätze Nr. 21, Tübingen 1968; Klaus, Joachim, Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 4 ff.; Molsberger, Josef, Zwischenbilanz der Konzertierten Aktion, in: Ordo, 21. Bd. (1970), S. 167 - 191)
 - 4) Vgl. Klaus, Joachim, Die Konzertierte Aktion, a.a.O., S. 17 ff.

Die prozeßpolitischen Einwände gegen die Konzertierte Aktion stimmen im wesentlichen mit den generell gegen eine Einkommens- bzw. Lohnpolitik vorgebrachten Argumente überein. Sie sind deshalb durch die vorangehenden Kapitel mit abgedeckt. Auch Klaus¹⁾ hat sich mit den wichtigsten Einwänden, insbesondere mit dem Verdikt Schneiders zur Einkommenspolitik, eingehend auseinandergesetzt. Er kommt zu dem Ergebnis, "...daß die prozeßpolitische Kritik an Einkommenspolitik und Konzertierter Aktion auf Prämissen basiert, die der Realität nicht entsprechen".²⁾

Die verfassungsrechtliche und ordnungspolitische Kritik an der Konzertierten Aktion geht hauptsächlich auf Biedenkopf³⁾ zurück. Gegen die von ihm angeführten Bedenken hat neben Schiller⁴⁾ und seinen Mitarbeitern⁵⁾ auch Klaus⁶⁾ in seiner umfassenden Analyse Stellung genommen. Er zeigt, daß

- eine Gefährdung der Tarifautonomie durch die praktizierte Form nicht besteht
- die Behauptung, die Konzertierte Aktion bedeute eine institutionelle Beteiligung marktmächtiger Unternehmen an politischen Entscheidungen, "auf unzutreffender Interpretation beruht..."

1) Vgl. Klaus, Joachim, Die Konzertierte Aktion, a.a.O., S. 17 ff.

2) Ebenda, S. 25

3) Vgl. Biedenkopf, Kurt H., Ordnungspolitische Probleme der neuen Wirtschaftspolitik, in: JbSW Bd. 19 (1968), Heft 3, S. 308 - 331 und ders., Rechtsfragen der Konzertierten Aktion, in: Der Betriebsberater, 23. Jg. 1968, S. 1005 - 1011

4) Vgl. Schiller, Karl, Wirtschaftspolitische Zwischenbilanz, in: BMWJ-Texte, Bd. 4, S. 203 - 217

5) Vgl. Schlecht, Otto, a.a.O. sowie Gördel, Karl-Joseph und Schöpf, Maria M., Antwort auf Biedenkopf, in: Der Volkswirt, Jg. 22 (1968), Heft 31, S. 23 - 26

6) Vgl. Klaus, Joachim, Die Konzertierte Aktion..., a.a.O.

- eine Vergesellschaftung staatlichen Handelns nicht zu befürchten ist
- die Konzertierte Aktion in keiner Weise eine Nebenregierung in wirtschaftlichen Fragen darstellt.¹⁾

Obwohl sich aber immer mehr zeigt, daß die Konzertierte Aktion in ihrer heutigen Form ordnungspolitisch unbedenklich ist,²⁾ darf daraus nicht geschlossen werden, daß mit der Fortsetzung dieser Gesprächsrunde keinerlei Gefahren verbunden sind. Aus ihrer inzwischen wohl recht eindeutig erwiesenen Unfähigkeit durch Beeinflussung der Lohnentwicklung auch im Boom eine offene Flanke der Wirtschaftspolitik zu schließen, ergibt sich im Gegenteil eine Reihe von Problemen, die es geraten erscheinen lassen, auf eine solch unwirksame Form zu verzichten.³⁾

- a) Generell kann die Tätigkeit auch einer unwirksamen Konzertierten Aktion dazu mißbraucht werden, die Unfähigkeit der Regierung in konjunkturpolitischer Hinsicht zu verschleiern oder zu rechtfertigen.⁴⁾
- b) Wenn die Unwirksamkeit der Lohnpolitik offenkundig wird, kann es für den rechtzeitigen Einsatz der

1) Vgl. Klaus, Joachim, Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 26 - 33

2) Zu diesem Ergebnis kommen auch Külp, Molsberger und Stern. (Vgl. Külp, Bernhard, Bonn hat seine Rolle schlecht gespielt, in: Der Volkswirt, Jg. 23 (1969), S. 36 f.; Molsberger, Josef, a.a.O., S. 184; Stern, Klaus, Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, Berlin 1969, S. 14 ff.)

3) Vgl. Klaus, Joachim, Konzeption für die Zukunft, in: Der Volkswirt, Jg. 23 (1969), Heft 3, S. 28 - 30, hier S. 29.

4) Möller befürchtet sogar, daß schon die Bezeichnung "Aktion" dem Eindruck Vorschub leistet, es würde dort gehandelt, wo nur diskutiert wird,...". (Möller, Hans, Konzertierte Aktion und Globalsteuerung, in: Kyklos, Vol. XXIII (1970), S. 705 - 719, hier S. 714

übrigen wirtschaftspolitischen Mittel bereits zu spät sein.¹⁾

- c) Sind die übrigen Instrumente der Wirtschaftspolitik auf eine Lohnentwicklung abgestimmt, die dann nicht eintritt, so sind sie notwendig falsch dosiert.
- d) Durch Vereinheitlichung der Prognosen entsteht die Gefahr, daß das Verhalten der Wirtschaftssubjekte gerade in der prognostizierten Richtung verstärkt beeinflußt wird. Dieser Effekt kann zwar in manchen Fällen erwünscht sein, meist aber ist er unerwünscht.²⁾
- e) Die Spitzen der beteiligten Verbände erhalten einen Informationsvorsprung gegenüber ihren Mitgliedern, der demokratische Willensbildung und Kontrolle erschwert.³⁾

Diese Nachteile treten nicht auf bzw. können nur in Kauf genommen werden, wenn die Konzertierte Aktion in eine funktionsfähige Form überführt werden kann.

Klaus⁴⁾ hat die Prämissen und Eigenschaften einer auf lange Sicht funktionierenden Form der Konzertierten Aktion bereits 1968 abgeleitet. Aufgrund der makroökonomischen Relevanz der Lohnpolitik der Sozialpartner können seiner Meinung nach mit den traditionellen

-
- 1) Vgl. Dürr, Ernst, Führt Globalsteuerung zur Totalsteuerung?, a.a.O., S. 100
 - 2) Vgl. Möller, Hans, a.a.O., S. 714 f.
 - 3) Vgl. ebenda, S. 717. Noch stärker befürchtet Watrin Auswirkungen auf die verbandsinterne Demokratie (vgl. Watrin, Christian, Stabilitätsgesetz - Illusion oder Realität?, in: Die Freiheit erhalten, Protokolle des Wirtschaftstags der CDU/CSU, a.a.O., S. 81 - 90, hier S. 89)
 - 4) Vgl. Klaus, Joachim, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O., Dagegen ist das von Rüstow angeregte Vorgehen theoretisch weniger fundiert und wenig konsequent (vgl. Rüstow, Hanns-Joachim, a.a.O.).

Mitteln der Geld- und Kredit- sowie der Finanzpolitik die der Wirtschaftspolitik vorgegebenen Ziele nur in Ausnahmefällen konfliktfrei realisiert werden.¹⁾ Die Inkongruenz der Zielsysteme macht eine Abstimmung der lohn- und wirtschaftspolitischen Kompetenzträger auf der Mittel- und auf der Zielebene erforderlich. Durch Verbesserung der Transparenz und durch zeitliche Koordinierung der Maßnahmen sollen außerdem die für die Gleichmäßigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung gefährlichen Schaukelprozesse, die aufgrund von Anpassungsreaktionen auf Aktionen anderer Kompetenzträger entstehen, ausgeschaltet werden.²⁾ Das von Klaus entwickelte idealtypische Modell eines "... lohnpolitisch - wirtschaftspolitisch integrativen Entscheidungsprozesses"³⁾ überzeugt durch seine theoretische Geschlossenheit, jedoch erscheint der Vorwurf des "Superperfektionismus"⁴⁾ z.T. gerechtfertigt. Deshalb müssen zur Findung eines praktikablen Kompromisses "...zwischen den theoretischen Anforderungen und dem, was machbar ist,..."⁵⁾ seine Ergebnisse anhand der sich auf seinen Vorschlag beziehenden Kritik und der allgemeinen Diskussion um die Konzertierte Aktion relativiert werden.

- 1) Vgl. Klaus, Joachim, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O., S. 100. Dem entspricht auch das Ergebnis der vorangegangenen Untersuchung!
- 2) Vgl. ebenda, S. 120
- 3) Ebenda, S. 123
- 4) Diesen Vorwurf hat Schlecht in der Diskussion zu dem Referat von Klaus erhoben (vgl. Lohnpolitik und Einkommensverteilung, a.a.O., S. 142)
- 5) Dieses Zugeständnis hat Klaus im Schlußwort zu der Diskussion um sein Referat selbst gemacht (Lohnpolitik und Einkommensverteilung, a.a.O., S. 154). Tietmeyer spricht von einer Gratwanderung, der die Konzertierte Aktion gleichen müsse, auf der einen Seite liege die Gefahr des Abrutschens in eine "un-effiziente Kaminplauderei", auf der anderen der verfassungsrechtliche Konflikt der von Klaus geforderten Form der Institutionalisierung (vgl. Tietmeyer, Hans, a.a.O., S. 198)

Neben einer grundsätzlichen Rechtfertigung eines solchen Kompromisses,¹⁾ bedarf es dazu zunächst einer Klärung der Frage, auf welche theoretischen Anforderungen aus ordnungspolitischen Gründen verzichtet werden muß, anschließend muß untersucht werden, in welchem Ausmaß dadurch die Wirksamkeit eingeschränkt wird.

Der Verzicht auf ein perfekt durchkonstruiertes und exakt wirkendes lohnpolitisches Mittel erscheint aus folgenden Gründen gerechtfertigt:

- (1) Der heutige Stand der ökonomischen Theorie und der (dadurch bedingten) Prognosemöglichkeiten läßt eine exakte quantitative Ermittlung von Ursache-Wirkungs-Beziehungen und deren Fortschreibung in die Zukunft kaum zu. Allenfalls gelingt die Ermittlung der verursachenden Faktoren der gegenwärtigen Situation und eine mit mehr oder weniger großen Fehlergrenzen behaftete quantitative Abschätzung ihrer Bedeutung und der zukünftigen Entwicklung dieser Größen. Dadurch ist aber auch eine exakte quantitative Fixierung der Ziel-Mittel-Beziehungen noch nicht möglich.²⁾
- (2) Selbst wenn eine solche Fixierung möglich wäre, erlauben es die Mittel der traditionellen Geld- und Kredit- sowie der Finanzpolitik nicht, die mit ihnen beeinflussbaren makroökonomischen Größen exakt zielkonform einzustellen. Auch eine Verbesserung dieser

1) Zur Rolle und zu den Gefahren verschiedener Formen des Kompromisses vgl. Pütz, Theodor, Der Kompromiß in der Wirtschaftspolitik, in: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, Gedächtnisschrift für H.-J. Seraphim, hrsg. von Hans Ohm, Berlin 1964, S. 51 - 64.

2) Zu den Problemen der Diagnose und Prognose vgl. u.a.: Giersch, Herbert und Borchardt, Knut (Hrsg.), Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, SdVfSP N.F. Bd. 25, Berlin 1962; Schöpf, Anton, Das Prognoseproblem in der Nationalökonomie, Berlin 1966; Rothschild, Kurt W., Wirtschaftsprognose - Methoden und Probleme, Berlin - Heidelberg - New York 1969

Instrumente läßt lediglich eine Tendenzsteuerung zu.¹⁾ Solange hier keine Änderung zu erwarten ist, kann und muß sich auch die Lohnpolitik mit einer tendenziellen Beeinflussung begnügen. Es ist zu prüfen, ob das Klaus'sche System nach Aufgabe der ordnungspolitisch bedenklichen Merkmale eine solche Steuerung zuläßt.

Zur Ermittlung dieser ordnungspolitisch bedenklichen Merkmale der erweiterten theoretischen Konzeption können die gleichen Kriterien herangezogen werden, die zur Beurteilung der praktizierten Form der Konzertierten Aktion verwendet wurden, d.h. es ist zu fragen, "inwieweit die Konzertierte Aktion

- (1) die Tarifaufonomie berührt,
- (2) Oligopolen bei Makrodektionen Einfluß gewährt,
- (3) zur Vergesellschaftung staatlichen Handelns führt
- (4) eine Art Nebenregierung darstellt."²⁾

Ad 1: Die Tarifaufonomie ist zunächst immer dann gefährdet, "... wenn die Möglichkeit gegeben ist, Orientierungsdaten zur Lohnentwicklung ohne Zustimmung der Tarifpartner für verbindlich zu erklären".³⁾ Deshalb ist bei dem von Klaus geforderten Sanktionsmechanismus höchste Vorsicht geboten, besonders dann, wenn er nicht nur über die Einhaltung der getroffenen Vereinbarungen wachen soll, sondern auch dann eingreift, "... wenn mangels Kompromißbereitschaft überhaupt keine gemeinsamen Entscheidungen getroffen werden können".⁴⁾ Sollte in diesem Fall an eine zwangsweise Ersatzvornahme des Staates gedacht sein, durch die dann verbind-

1) Vgl. hierzu die ausführliche Analyse von Falk, Hans-Jürgen, a.a.O.

2) Klaus, Joachim, Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 26

3) Ebenda, S. 29

4) Klaus, Joachim, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O., S. 123

liche Leitlinien in Kraft gesetzt werden, so ist die Tarifaufonomie eingeschränkt, da den Tarifpartnern zumindest ein Einigungszwang auferlegt wird.

Nicht mehr mit dem Grundgedanken der Globalsteuerung¹⁾ vereinbar und nicht mehr durch die allgemeinen Schranken der Tarifaufonomie²⁾ abgedeckt ist die Konzertierte Aktion dann, wenn sie außer über die gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung auch noch direkt über die Lohnstruktur entscheidet. Das kann schon dann eintreten, wenn in der Konzertierten Aktion unter Einfluß des Staates zur Vermeidung einer totalen Zentralisierung "...vertikal zentralisierte Einzelverbände der Arbeitnehmer und Arbeitgeber ihre lohnpolitischen Vorstellungen koordinieren."³⁾ Der Einflußbereich des Staates im "... dreistufigem Lohnbildungsprozeß zwischen Staat, Gewerkschaft und Unternehmen,"⁴⁾ würde

1) Nur die Globalgrößen sollen der makroökonomischen Beeinflussung unterliegen! (Vgl. Schiller, Karl, Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft, a.a.O., S. 21)

2) Zu den Schranken und Grenzen der Tarifaufonomie vgl. die Beiträge von Klaus, Richardi und Zöllner, in: Der Arbeitgeber, 21. Jg., 18. Juli 1969; ferner Biedenkopf, Kurt H., Grenzen der Tarifaufonomie, Karlsruhe 1969; Galperin, Hans, Inhalt und Grenzen der Tarifaufonomie, in: Arbeit und Recht, 13. Jg. (1965), S. 1 ff.; Külz, Bernhard, Grenzen der Tarifaufonomie, in: Der Volkswirt, 21. Jg. (1967), Heft 33, S. 1782; Reuss, Wilhelm, Die Stellung des kollektiven autonomen Arbeitsrechts im Rechtssystem, in: Arbeit und Recht, 6. Jg. (1958), Nr. 11, S. 325 ff.; Weber, Werner, Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen in der Verfassung, in: Aufgaben und Stellung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland, Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Bd. 6, Köln und Opladen 1966, S. 123 - 149.

3) Klaus, Joachim, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O., S. 130.

4) Christmann, Alfred, Lohn- und Tarifpolitik im Rahmen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik, in: GM, 20. Jg. (1969), S. 271 - 279, hier S. 275

durch eine solche Regelung sehr stark ausgedehnt. Besonders gefährlich erscheint aber die Forderung, dem Entscheidungsgremium Weisungsbefugnis einzuräumen! Selbst wenn imperative Regelungen nur "... subsidiär als ultima ratio Anwendung finden,"¹⁾ ist der Entscheidungsspielraum der vertragsschließenden Instanzen der Tarifvertragsparteien erheblich eingeengt.

Ad 2: Wie schon weiter oben ausgeführt, "...beruht die Behauptung, daß die Konzertierte Aktion die institutionelle Beteiligung marktmächtiger Unternehmen an politischen Entscheidungen bedeute"²⁾ auf unzutreffender Interpretation. Wenn auch an eine solche Beteiligung vom Konzept her nicht gedacht ist, so kann doch nicht ausgeschlossen werden, daß ein faktischer Einfluß von Großkonzernen auf die staatliche Wirtschaftspolitik durch die Konzertierte Aktion entsteht. Wenn nämlich die Einflußstruktur der teilnehmenden Wirtschaftsverbände so beschaffen ist, daß wenige marktmächtige Unternehmen ihr Handeln bestimmen, so entscheiden diese indirekt auch in der Konzertierte Aktion mit. Diese Gefahr kann nur dadurch beseitigt werden, daß an die beteiligten Verbände bestimmte Anforderungen hinsichtlich ihrer Organisationsstruktur gestellt werden.

Ad 3 und 4: Die "Vergesellschaftung staatlichen Handelns", die zwar selbst bei Umwandlung der Konzertierten Aktion in ein Entscheidungsgremium nicht zwangsläufig erfolgt, ist dennoch eine Gefahr, die manche Formen einer praktischen Ausgestaltung aus juristischen Gründen ausschließen kann.³⁾ Diese Gefahr wird

1) Klaus, Joachim, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O., S. 124

2) Klaus, Joachim, Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 29

3) Vgl. ebenda, S. 30 ff.

umso größer, je mehr das Aktionsfeld des Gremiums ausgedehnt wird. Beschränkt sich die Tätigkeit auf ihren ursprünglichen Inhalt, nämlich als einkommenspolitisches Koordinationsinstrument zu wirken, so ist eine solche Gefahr weitgehend ausgeschlossen.¹⁾ Die Träger der Wirtschaftspolitik - einschließlich der für die Lohnentwicklung zuständigen Tarifpartner - treffen sich dann lediglich, um ihre Entscheidungen bei verbesserter Information aufeinander abzustimmen. Staatliches Handeln wird dann nur insoweit durch private Institutionen mitbestimmt, als z.B. die Notenbank bei ihren Entscheidungen Verhaltensweisen der Tarifpartner und der staatlichen Instanzen einbeziehen kann und umgekehrt; dagegen dürften kaum juristische Bedenken erhoben werden können. Völlig unbegründet ist dann aber die Befürchtung, ein solches Gremium könnte zu einer Art Nebenregierung werden.²⁾ Außerdem ist dann die Frage nach den zu beteiligenden Verbänden leicht zu lösen, wenn es nur darum geht, auch die Lohnneinkommen einer Beeinflussung zugänglich zu machen: Erforderlich sind dann nur Repräsentanten der tarifvertragsfähigen Verbände.

Somit müssen folgende Forderungen relativiert werden:

- (1) Neben dem allgemeinen wirtschaftspolitischen Instrumentarium darf der Staat auch "im Notfall" keine Sanktionsmöglichkeiten haben.

1) Die Tendenzen zur Ausdehnung sind zweifellos vorhanden (vgl. Schlecht, Otto, a.a.O., S. 33; Schiller, Karl, Konjunkturpolitik auf dem Wege zu einer Affluent Society, Kieler Vorträge, N.F. Nr. 54, Kiel 1968, S. 14), ihrem Kerngehalt nach dagegen ist die Konzentrierte Aktion eine konzentrierte Einkommenspolitik (vgl. Wallraff, Hermann-Josef, Konzentrierte Aktion - Analyse ihrer Leitideen, in: GM, 19. Jg. (1969), S. 337 - 348, hier S. 345; ebenso Bretschneider, Joachim, Lohnpolitik und Konzentrierte Aktion - der Standpunkt der Arbeitgeberverbände, in: GM, 19. Jg. (1969), S. 329 - 337, hier S. 332)

2) Vgl. Klaus, Joachim, Die Konzentrierte Aktion..., a.a.O., S. 32

- (2) Die Verbindlichkeit der getroffenen Entscheidungen darf nicht durch Weisungsbefugnis des Entscheidungsgremiums gesichert sein, d.h. imperative Regelungen sind auszuschließen.
- (3) Die Konzertierte Aktion hat die Einbeziehung und Koordinierung lohnpolitischer Maßnahmen zum Ziel; deshalb sind neben den Vertretern der öffentlichen Hände (Finanzpolitik) und der Notenbank (Geld- und Kreditpolitik) nur die Vertreter der Tarifpartner erforderlich.
- (4) Eine gleichzeitige Beeinflussung der Lohnstruktur (neben dem Lohnniveau) durch die Konzertierte Aktion muß unterbleiben, deshalb sind nur die Spitzen der Tarifvertragspartner einzubeziehen.

Eine nach diesen Grundsätzen modifizierte Form der Konzertierten Aktion ist ordnungspolitisch unbedenklich, es bleibt zu klären, ob sie wirksam sein kann.

II. Zur Frage der Durchsetzbarkeit von auf zentraler Ebene erzielten Verhandlungsergebnissen

Das zentrale Verhandlungsgremium der Konzertierten Aktion wurde hinsichtlich seiner Zusammensetzung durch die oben abgeleiteten Modifikationen nur insofern geändert, als neben staatlichen Instanzen einschließlich Notenbank nur die Vertreter der Spitzen der Tarifpartner teilnehmen sollen. Dadurch wird das Dilemma zwischen Größe und Aktionsfähigkeit des Gremiums¹⁾ gelöst: Ist die Bundesregierung mit drei Ministern vertreten und fordert man die gleiche Anzahl von Vertretern für die übrigen Institutionen (Länder und Gemeinden/Bundesbank)

1) Dieses Dilemma hat Walter in einem Diskussionsbeitrag zum Referat von Klaus besonders betont (vgl. Lohnpolitik und Einkommensverteilung, a.a.O., S. 149)

und die Tarifpartner, so kommt man mit etwa 15 Mitgliedern aus, evtl. könnte die Zahl sogar noch gesenkt werden.¹⁾ Die Arbeitsfähigkeit kann gegenüber einem Gremium mit über 50 Mitgliedern (ceteris paribus!) verbessert werden, grundsätzliche Voraussetzung für das Zustandekommen eines Ergebnisses bleibt jedoch weiterhin die Mitarbeits- und Kompromißbereitschaft aller Beteiligten,²⁾ zumal verstärkte Sanktionsmöglichkeiten ausgeschlossen wurden.³⁾

Das Zustandekommen einer Einigung in der Konzertierten Aktion ist jedoch nur notwendige, keineswegs schon hinreichende Voraussetzung dafür, daß die vereinbarten Entwicklungen tatsächlich eintreten. Die eigentliche wirtschaftspolitische Aktion kann erst eingeleitet werden, nachdem die Gespräche mit einem allseits akzeptierten Kompromiß abgeschlossen sind.⁴⁾ Neben den

- 1) Eine Möglichkeit besteht darin, daß auch die Regierung nur mit 2 Ministern vertreten ist und entsprechend auch die übrigen "Parteien" nur jeweils 2 Teilnehmer entsenden. Weiter wäre eine Verringerung auch durch Verzicht auf paritätische Besetzung zu erreichen, was wegen der grundsätzlich erforderlichen kooperativen Beschlußfassung möglich wäre (vgl. Klaus, Joachim, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O., S. 124)
- 2) Watrin stellt diese Bereitschaft neuerdings grundsätzlich in Frage, mit der Begründung, daß es im Widerspruch zu einem fundamentalen Erklärungsprinzip der Wirtschaftstheorie stehe, wenn man von Individuen, Gruppen oder auch sozialen Organisationen altruistisches Verhalten erwartet (vgl. Watrin, Christian, Die konzertierte Aktion, - ein Mittel zur "konjunkturgerechten" Verhaltenssteuerung der Wirtschaftsverbände?, in: Politische Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-Stiftung, Tagungsbeiträge 4/71, S. 45 - 64, hier S. 55). Dem ist entgegenzuhalten, daß dies gerade nicht erwartet wird, sondern davon ausgegangen wird, daß im Rahmen der ex-ante Abstimmung die beteiligten Gruppen ihre eigenen Ziele soweit wie möglich realisieren können.
- 3) Vgl. oben S. 73
- 4) Möller fordert deshalb eine Korrektur der Bezeichnung dieser Institution, da Diskussion alleine noch keine Aktion darstelle (vgl. Möller, Hans, a.a.O., S. 711). Zur Notwendigkeit einer kooperativen Entscheidung vgl. Klaus, Joachim, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O., S. 124

finanzpolitischen Problemen, die insbesondere aus einem föderativen Staatsaufbau resultieren,¹⁾ ist es hier vor allem die lohnpolitische Komponente, bei der sich Durchsetzungsschwierigkeiten ergeben können, dagegen bestehen seitens der Bundesbank keine derartigen Hemmnisse, ihren Part des Konzerts zu spielen.²⁾

Wenn man imperative Methoden aus ordnungspolitischen Gründen ablehnt, verbleiben zur Durchsetzung der auf zentraler Ebene erzielten Verhandlungsergebnisse hinsichtlich der Lohnentwicklung nur noch informative persuaasive und konduktive Methoden übrig.³⁾ Es stellt sich die Frage, ob die dadurch bedingte Unsicherheit hinsichtlich der Realisierbarkeit der Zusagen der Vertreter der Tarifpartner in der Konzertierte Aktion so groß wird, daß eine Auswirkung der Vereinbarung auf die effektive Lohnentwicklung nicht mehr zu erkennen

-
- 1) Vgl. hierzu u.a.: Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966; Weller, Fritz, Wirtschaftspolitik und föderativer Staatsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland, Forschungsbeiträge der Adolf-Weber-Stiftung Bd. 2, Berlin 1967; Haller, Heinz, Wandlungen in den Problemen föderativer Staatswirtschaften, in: F.A. N.F. Bd. 27 (1968), S. 249 - 270, wieder abgedruckt in: Recktenwald, Horst C. (Hrsg.), Finanzpolitik, Köln-Berlin 1969, S. 128 - 146; Oberhauser, Alois, Die konjunkturpolitische Koordinierung der öffentlichen Finanzwirtschaften und ihre finanz- und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen, in: Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, hrsg. von Heinz Haller, SdVfSP Bd. 52, Berlin 1969, S. 111 - 142. Inwieweit die Regelungen des StabG (§§ 14 - 25) und die begleitende Änderung des Art. 109 GG eine Besserung bringen, muß die Praxis noch zeigen.
 - 2) Zur Notwendigkeit und Form der Einbeziehung der Geldpolitik in ein konsistentes System der Globalsteuerung vgl. Klaus, Joachim und Falk, Hans-Jürgen, Geldpolitik und Globalsteuerung, in: Kredit und Kapital, 2. Jg. (1969), Heft 2, S. 160 - 178
 - 3) Vgl. Klaus, Joachim, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O., S. 124

ist, oder ob auch Regelungen und Situationen denkbar sind, bei denen - trotz fehlender Weisungsbefugnis und trotz Lohndrift - eine hinreichende Steuerbarkeit der effektiven Lohnentwicklung über das Instrument der Konzertierten Aktion denkbar ist.

Mit der Antwort auf diese Frage entscheidet sich die Beurteilung der Konzertierten Aktion in der oben beschriebenen Form. Denn kommt man zu dem Ergebnis, daß sie in dieser Form allenfalls die Wirkung einer Politik der "moral suasion"¹⁾ besitzt, ist aus den bereits aufgeführten Gründen für ihre Abschaffung zu plädieren. Wenn es nämlich der einzig sichere Effekt einer Konzertierten Aktion ist, "... daß bei den konkreten lohnpolitischen Auseinandersetzungen niemand mehr so handeln kann, als ob es den Dialog in der Konzertierten Aktion nicht gebe",²⁾ so hat dies sicher nicht genügend Gewicht, um die teilweise recht gravierenden Nachteile³⁾ einer nur sehr begrenzt wirkenden Gesprächsrunde auszugleichen.

Jedoch ist auch bei nicht imperativen Durchsetzungsmethoden der Erfolg nicht notwendig so gering wie teilweise angenommen wird. In welchem Ausmaß die Vertreter der Tarifpartner auf die betriebliche Lohnforderung - die letztlich entscheidend für Kosten- und Nachfrageeffekte ist - Einfluß nehmen können, hängt ab von den Strukturen der Arbeitsmarktparteien und des Arbeitsmarktes selbst. Dies haben verschiedene Autoren

1) Die grundsätzlichen Probleme einer solchen Politik des "gütlichen Zuredens" hat Schmölders bereits 1957 aufgezeigt (vgl. Schmölders, Günter, Die Konjunkturpolitik der "moral suasion", in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, FS für Ludwig Erhard, hrsg. von E. v. Beckerath u.a., Frankfurt a.M. 1957, S. 282 - 292; ferner Siegert, Werner, Währungspolitik durch Seelenmassage?, Frankfurt a.M. 1963)

2) Schlecht, Otto, a.a.O., S. 19

3) Vgl. oben S. 66 f.

erkannt, teilweise wurden auch Andeutungen gemacht, in welcher Richtung die gesuchte Arbeitsmarktstruktur vermutet wird: Klaus sieht die Lösung in einer "... in jedem Fall erforderliche(n) vertikale(n) Zentralisation...", die den "...örtlichen und regionalen Verbandsgliederungen nur eine geringe Beteiligung an den für sie relevanten Entscheidungen"¹⁾ sichert. Auch Watrin scheint die Lösung in ähnlicher Richtung zu sehen, weil er befürchtet, daß die Regierung "im Interesse der Durchsetzung ihrer Ziele duldet..., daß die Wirtschaftsverbände intern Macht ausüben...".²⁾ Dagegen glaubt Biedenkopf, die Anerkennung der Ergebnisse durch die Verbandsmitglieder nur bei "...angemessene(r) Beteiligung der Mitglieder am verbandsinternen Willensbildungsprozeß"³⁾ erwarten zu dürfen.

Welche Organisationsstrukturen der Tarifpartner die Durchsetzung der zentralen Vereinbarungen nun wirklich erschweren oder erleichtern bzw. erst ermöglichen, bedarf einer umfassenden Analyse, die bisher in der Diskussion um die Konzertierte Aktion fehlt.⁴⁾ Sowohl

1) Klaus, Joachim, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O., S. 130

2) Watrin, Christian, Stabilitätsgesetz - Illusion oder Realität?, a.a.O., S. 89. Ebenso sieht Külp die Notwendigkeit zur Zentralisierung (vgl. Külp, Bernhard, Bonn hat seine Rolle schlecht gespielt, a.a.O., S. 36 f.)

3) Biedenkopf, Kurt H., Ordnungspolitische Probleme..., a.a.O., S. 324

4) "Dem naheliegenden Gedanken, daß das unbefriedigende Ergebnis der bisherigen Einkommenspolitik im wesentlichen durch die institutionelle Struktur und die Marktregeln, denen die Beteiligten unterworfen sind, bestimmt wird, wird kaum Rechnung getragen." (Watrin, Christian, Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 58). "Überraschenderweise wird dieser schwächste Punkt der Konzertierten Aktion bisher kaum beachtet oder in seiner Bedeutung unterschätzt." (Klaus, Joachim, Die Konzertierte Aktion..., a.a.O., S. 23).

in der wissenschaftlichen Literatur als auch in der wirtschaftspolitischen Praxis nimmt die Konzertierte Aktion noch immer einen Platz ein, die den Aufwand einer solchen Untersuchung rechtfertigt. Sie soll deshalb im 2. Hauptteil versucht werden.

2. Hauptteil: Elemente und Merkmale eines Lohnbildungssystems zur Orientierung der Lohnentwicklung an den wirtschaftspolitischen Zielen

A. Grundlegung

I. Ansatzpunkt, Zielsetzung und Beschränkungen

Mit der "Bestandsaufnahme" des ersten Hauptteils sollte deutlich gemacht werden, daß

- die Lohnpolitik im Falle einer durch die Lohnkostenentwicklung verursachten Inflation notwendiges Stabilisierungsinstrumentarium darstellt
- über den Einfluß der Lohnhöhe auf die makroökonomische Größe "privater Konsum" die Lohnpolitik auch in der nachfrageinduzierten Inflation zum Einsatz kommen kann, sofern die Übernachfrage nicht ausschließlich durch die Investitionstätigkeit verursacht ist
- bei der Zielkonstellation, die der Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik vorgegeben ist, die Wahrscheinlichkeit von Inkonsistenzen geringer wird, wenn auch die Lohnentwicklung zum Aktionsparameter wird.

Neben diesen Möglichkeiten, die sich aus der Aufnahme der Lohnpolitik in den wirtschaftspolitischen Instrumentenkasten ergeben, wurde aber auch gezeigt, daß

- die verschiedenen Konzeptionen der Lohnleitlinien kaum Erfolgsaussichten haben
- die Konzertierte Aktion in ihrer heutigen Form keine zufriedenstellende Lösung darstellt.

Aufbauend auf dem Grundgedanken der Konzertierten Aktion wurde versucht, durch Auswertung der praktischen Erfahrungen sowie der theoretischen und ordnungspolitischen Diskussion eine Form für diese wirtschaftspolitische Instanz zu finden, die weder auf ordnungspolitische Bedenken stößt, noch die offenkundig sehr begrenzte Wirk-

samkeit der praktizierten Form hat. Dabei zeigte sich die Hauptlücke der bisherigen theoretischen Behandlung sehr deutlich: Höchstens am Rande wird in den zitierten Veröffentlichungen die Frage behandelt, ob und wie unter Beibehaltung der bestehenden Wirtschaftsordnung - insbesondere ohne die Tarifautonomie zu verletzen - eine Übereinstimmung zwischen der in der Konzertierte(n) Aktion als zielkonform erachteten Lohnentwicklung und der Effektivlohnentwicklung erreicht werden kann. In diesem zweiten Hauptteil sollen die Voraussetzungen abgeleitet werden, die ein Lohnbildungsmechanismus aufweisen muß, der diese Übereinstimmung ermöglichen soll.

Bei der Lösung dieser Aufgabe wird davon ausgegangen, daß in der Konzertierte(n) Aktion eine Einigung zustande gekommen ist; zu klären ist dann, unter welchen Voraussetzungen dieses Ergebnis entscheidende Bedeutung für die effektiv in den Betrieben gezahlten Löhne gewinnt. Dieses Problem läßt sich in zwei Teilprobleme aufspalten, deren Lösungen aber das oben dargestellte Dilemma beinhalten und daher nur simultan gefunden werden können:

- (1) Die durchschnittlichen in einer bestimmten Periode vereinbarten Tariflohnänderungen müssen dem Ergebnis der Konzertierte(n) Aktion entsprechen.
- (2) Die Entwicklung der Effektivlöhne muß mit der Entwicklung der Tariflöhne übereinstimmen, d.h. die Lohn-drift muß beseitigt werden.

Die ordnungspolitischen Anforderungen, denen das gesuchte System entsprechen muß, ergeben sich aus dem Konzept der Globalsteuerung. Demnach müssen staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsablauf auf die Makroebene beschränkt bleiben.¹⁾ Jedoch bestehen keine ordnungspolitischen Einwände dagegen, daß der Staat auch für die unteren Ebenen

1) Vgl. 1. Hauptteil S. 43 und die dort unter Fußnote 1 zitierte Literatur.

allgemeingültige "Spielregeln" setzt. So kann die gesetzliche Regelung des Arbeitsmarktes über Tarifvertragsrecht, Betriebsverfassungsgesetz usw., durchaus als Analogie zur Wettbewerbspolitik auf dem Gütermarkt gesehen werden, gegen die auch keine ordnungspolitischen Bedenken bestehen¹⁾.

Zudem soll das System den Bestand des freiheitlichen Rechtsstaats nicht in Frage stellen. Dadurch wird ausgeschlossen, daß Einrichtungen der beteiligten Verbände Macht-, Kontroll- und Sanktionsmittel zugewiesen bekommen, die in der Demokratie definitionsgemäß nur bei der Regierung liegen dürfen²⁾.

Bei der Ableitung der Merkmale des Lohnbildungsmechanismus, der diesen Aufgaben und Nebenbedingungen genügt, wird folgendermaßen vorgegangen: nach einigen Vorbemerkungen wird im nächsten Kapitel (B) ein grober Umriss skizziert, dessen Bestandteile dann in den folgenden Teilen näher beschrieben und schließlich zum Gesamtsystem zusammengefügt werden sollen.

II. Organisation und Organisationsstruktur

Die Aufrechterhaltung der Tarifautonomie wurde oben als Teilaspekt der ordnungspolitischen Anforderungen her-

1) Die "... institutionelle Sicherung des Wettbewerbs..." ist eine der Hauptaufgaben der Wirtschaftspolitik im System der sozialen Marktwirtschaft. (Vgl. Müller-Armack, Alfred, Soziale Marktwirtschaft, in: HdSW, Bd. 9, S. 390 - 392, hier: S. 331). Entsprechend bildet die Marktverfassung einen wichtigen Bestandteil des ordnungspolitischen Rahmens (vgl. Kleps, Karlheinz, Langfristige Wirtschaftspolitik in Westeuropa, Freiburg i.B. 1966, S. 323 f.).

2) Nach der von Downs zitierten Definition nach Dahl und Lindblom unterscheidet sich eine Regierung von anderen Organisationen gerade dadurch, daß sie ein ausreichendes Machtmonopol hat, um eine geordnete Regelung von Streitigkeiten erzwingen zu können (vgl. Downs, Anthony, Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968, S. 21).

vorgehoben,¹⁾ damit bleibt grundsätzlich die Lohnhöhe und Lohnstruktur dem Zusammenwirken der Tarifpartner überlassen.²⁾ Entscheidend für die Lohnentwicklung sind somit die Verhaltensweisen der Gewerkschaften einerseits und der Arbeitgeberverbände andererseits, daneben spielen die Bestimmungen für die Interaktionen beider Seiten eine Rolle. Daher müssen zu einer Analyse des Lohnbildungsprozesses sowohl die Bestimmungsgründe für das Verhalten der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen ermittelt, als auch die Regeln für ihre Beziehungen zueinander herausgearbeitet werden. Zur Konstruktion eines Systems, das bestimmte Ergebnisse hervorbringen soll, müssen die dazu notwendigen Verhaltensweisen der beiden Parteien aufgezeigt und durch ihre Organisation sichergestellt werden; außerdem müssen die Regeln für die Interaktionen der Verhandlungspartner zur Erreichung des gewünschten Ergebnisses geeignet sein. Es bedarf wohl keiner eingehenderen Diskussion, daß sowohl Arbeitgeberverbände als auch Gewerkschaften als "... soziale Einheiten (oder menschliche Gruppenbildungen), die mit dem Zweck errichtet wurden, spezifische Ziele zu erreichen"³⁾ bezeichnet werden können. Sie sind deshalb Organisationen im Sinne der Organisationstheorie, d.h. deren Erkenntnisse können auf sie angewendet werden. Neben den allgemeinen ökonomischen, politologischen und soziologischen und den speziellen gewerkschaftlichen Organisations-

1) Vgl. oben S. 70

2) Unter Tarifautonomie versteht man "... die Befugnis der Gewerkschaften einerseits sowie der Arbeitgeber und ihrer Organisationen andererseits die Lohn- und Arbeitsbedingungen - - gegenseitig auszuhandeln und in Gesamtvereinbarungen, d.h. Tarifverträgen festzulegen". (Weber, Werner, Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Verfassungsproblem, Berlin 1965, S.7)

3) Etzioni, Amitai, Organisationen, München 1967, S. 12. Ähnlich nennt Mayntz Organisationen "zweckorientierte, soziale Gebilde" und nennt in ihrer Aufzählung auch die Gewerkschaften und Verbände allgemein (vgl. Mayntz, Renate, Soziologie der Organisation, Reinbek bei Hamburg, 2. Aufl. 1967, S. 7)

theorien müssen vor allem die Erkenntnisse der Psychologie und insbesondere der Sozialpsychologie herangezogen werden.

Organisationen sind keine natürlichen Personen, sie können nur durch ihre Organe handeln. Das Organisationsverhalten ergibt sich aus einer Summe von einzelnen Handlungen der Organe bzw. der sie repräsentierenden Menschen. Daraus folgt, daß das Organisationsverhalten bestimmt ist durch

- Art und Anzahl der Organe und ihren Beziehungen zur Umwelt
- Art und Umfang der Einflüsse, die die einzelnen Organe aufeinander ausüben
- den Handlungsspielraum der einzelnen Organe.

Durch diese Kriterien ist gleichzeitig die Struktur der Organisation beschrieben, da sich diese aus den konstituierenden Einheiten eines sozialen Systems und deren Beziehungen zueinander¹⁾ ergibt. Folglich ist die Struktur einer Organisation entscheidend für ihr Verhalten.

Die Organe einer Organisation beinhalten wiederum eine mehr oder weniger große Anzahl individueller Rollen der dort zusammengefaßten Mitglieder. Die Beschreibung dieser Rollen stellt einen weiteren Schritt in der Analyse der Organisation und ihres Verhaltens dar²⁾. Dabei versteht man unter einer Rolle "... einen Komplex sozialer Normen oder Erwartungen, die sich auf den Inhaber einer bestimmten Position in der Organisation richten"³⁾.

1) Vgl. Stymne, Bengt, Interdepartmental Communication and Intraorganizational Strain, in: Contribution to the Theory of Organizations II, ed. by Torben Agersnap, Copenhagen 1968, S. 82 - 100, hier: S. 82.

2) Vgl. ebenda

3) Mayntz, Renate, a.a.O., S. 81

Bei großen, komplexen Organisationen, zu denen sowohl Gewerkschaften als auch Arbeitgeberverbände gehören,¹⁾ sind die Organe und ihre Kompetenzen und die Rollen der dazugehörigen Personen in Satzungen oder Statuten festgelegt. Die Analyse der Satzungen bringt also erste Erkenntnisse über die Organisationsstruktur. Man kann die Gesamtheit dieser meist längerfristig festgelegten Regelungen auch als formale Organisationsstruktur bezeichnen²⁾. Da solche Regelungen ihrem Charakter nach aber relativ starr und wenig flexibel sind, andererseits die Positionsträger auf eine Vielzahl von Ereignissen und Impulsen reagieren müssen, folgt, daß formale Bestimmungen i.d.R. einen hohen Generalisierungsgrad aufweisen müssen, die den Handelnden einen Ermessungsspielraum gewähren. Je nachdem, wie groß der Aktionsspielraum der Rollenträger ist, kann ihr Verhalten mehr oder weniger stark durch ihre persönlichen Neigungen und Temperamente bestimmt werden, kann also das Organisationsverhalten je nach den subjektiven Eigenschaften der Beteiligten variieren. Die formale Organisationsstruktur erfährt also eine Abwandlung durch informelle Verhaltensmuster und Einflußstrukturen, die in ihrer Gesamtheit die informelle Organisationsstruktur darstellen³⁾.

Es ist offensichtlich, daß diese "Ist-Ordnung" für das Organisationsverhalten sehr viel wichtiger ist, als die "Soll-Ordnung"⁴⁾. Aus dieser Diskrepanz zwischen formeller

1) Vgl. Olson jr., Mancur, Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968, S. 65.

2) Vgl. Blau, Peter M., and Scott, Richard W., Formal Organizations, San Francisco 1962, S. 2 ff.

3) Zur Bedeutung der informellen Organisationsstrukturen und ihren Beziehungen zu den formalen Strukturen vgl. ebenda, S. 5 ff. (Zu beachten ist dabei der Unterschied zwischen den Begriffen "formale Organisation" und "formale Organisationsstruktur"!)

4) Vgl. Mayntz, Renate, a.a.O., S. 81.

und informeller bzw. Soll- und Ist-Struktur ergibt sich ein schwerwiegendes Problem für die nachfolgende Untersuchung: für das Organisationsverhalten ist die informelle Struktur die entscheidende; in Statuten festlegbar ist jedoch immer nur die formelle Struktur, wodurch selbst dann keine Gewähr für die Realisierung des gewünschten Verhaltens gegeben ist, wenn die ermittelten Strukturmerkmale in die Satzung Eingang finden. Die Frage, ob und wie dieses Problem zu lösen ist, wird sich im folgenden immer wieder stellen. Hier soll nur angemerkt werden, daß sich alle Ableitungen und Forderungen auf die Ist-Struktur beziehen, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes gesagt wird.

III. Relative Gleichheit der Strukturen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen

Wie bei jedem anderen Vertrag ist für das Zustandekommen eines Tarifvertrages selbstverständliche Bedingung, daß (mindestens) zwei Parteien vorhanden sind, die bezüglich eines bestimmten Gegenstandes - beim Tarifvertrag bezüglich der Arbeitsbedingungen, insbesondere die Lohnsatzänderung - ihren gleichgerichteten Willen äußern. Damit also überhaupt ein Tarifvertrag auf welcher Ebene auch immer zustandekommen kann, müssen sich jeweils Organe von Arbeitnehmerseite und Arbeitgeberseite gegenüberstehen, die zum Abschluß eines Vertrages bevollmächtigt sind. Da weiterhin diese Verträge in aller Regel erst nach mehr oder weniger langen Verhandlungen in Form eines Kompromisses zustandekommen, bei denen keine Seite ihre ursprüngliche Forderung bzw. ihr ursprüngliches Angebot voll realisieren kann, bedarf es bei den Organen beider Seiten der Kompetenz, der Gegenseite Zugeständnisse machen zu können. Ist auch nur bei einer Seite dieser Handlungsspielraum nicht vorhanden, so besteht eine Einigungsmöglichkeit nur dann, wenn die andere Seite die gestellte Forderung voll akzeptiert, was nur

äußerst selten der Fall sein wird¹⁾). Wenn beide Seiten zu Zugeständnissen ermächtigt sind, ergibt sich eine Schwächung der Position des Partners, dessen Spielraum weniger groß ist. Der Grund dafür wird in der eingeschränkten Fähigkeit gesehen, günstige Verhandlungssituationen ad hoc in Vereinbarungen umzumünzen. Außerdem spielt der psychologische Effekt dieser Unterlegenheit eine Rolle.²⁾

Aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß

- jeder lohnpolitischen Institution eines Tarifpartners eine entsprechende beim anderen Partner gegenüberstehen muß.
- die Handlungsspielräume der jeweiligen Institutionen angenähert gleich sein sollten.

Welche Organe innerhalb einer Organisation lohnpolitisch aktiv werden und wieweit ihre Kompetenzen jeweils reichen, ist aber in der Organisationsstruktur festgelegt. Somit folgt daraus, daß die Strukturen der beiden Arbeitsmarktparteien in lohnpolitischer Hinsicht zumindest näherungsweise gleich sein müssen, damit ein effektives Verhandlungssystem gewährleistet ist und beide Partner die gleiche Ausgangsposition haben. Die historische Entwicklung zeigt deutlich, daß diese Angleichungstendenz tatsächlich besteht: bei den durchwegs als Abwehrreaktionen gegen die Gewerkschaften entstandenen Arbeitgeberverbänden haben sich in lohnpolitischer Hinsicht Strukturen herausgebildet, die weitgehend mit denjenigen der jeweiligen Gewerkschaften vergleichbar sind³⁾).

1) "Eine kompromißlose Strategie.... führt normalerweise zum Arbeitskampf" (Himmelmann, Gerhard, a.a.O., S. 157).

2) Vgl. Walton, Richard E. and McKersie, Robert B., a.a.O., S. 285

3) Diese starke Angleichung der inneren Struktur der gegnerischen Organisationen tritt in der Bundesrepublik besonders deutlich in Erscheinung! (Vgl. Weitbrecht, Hansjörg, Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie, Berlin 1969, S. 57).

Die im folgenden abzuleitende Struktur der Arbeitsmarktparteien muß aus diesem Grunde bei beiden Tarifpartnern vorliegen. Abweichungen ergeben sich lediglich aus den unterschiedlichen Grundbausteinen der beiden Organisationen. Auf solche Differenzierungen wird jeweils ausdrücklich hingewiesen, im übrigen gelten alle für die Gewerkschaftsstruktur abgeleiteten Merkmale für die Arbeitgeberverbände entsprechend.

B. Die Grundzüge der erforderlichen Organisationsstruktur

I. Organisationsziel und Organisationsstruktur

Definitionsgemäß ist jede Organisation zielgerichtet.¹⁾ Mit dem Wegfall des Organisationszwecks bzw. -ziels ist die Organisation überflüssig und zur Auflösung verurteilt, wenn es nicht gelingt, neue Organisationsziele zu finden²⁾. Die in der Literatur ausführlich diskutierte Frage, ob eine Organisation als solche Ziele haben kann, oder ob nur natürliche Personen Träger von Zielen sein können, erscheint zumindest in diesem Zusammenhang unbedeutend, denn selbst wenn man der Organisation Ziele zuerkennt, führt die Frage nach deren Festlegung sofort wieder zu den hinter der Organisation stehenden Personen.³⁾

Aus dem Organisationsziel resultiert die Lebensberechtigung der Organisationen. Deshalb muß auch die Organisationsstruktur in den Dienst der Zielsetzung gestellt

1) Vgl. oben S. 83

2) Vgl. Etzioni, Amitai, a.a.O., S. 27 f.

3) Entscheidend ist letztlich, welche Ziele dem Organisationshandeln zugrunde liegen, gleichgültig, ob dies Ziele der Organisationsführung, der Mitglieder oder von Gruppen von Mitgliedern sind (vgl. Mayntz, Renate, a.a.O., S. 58; ebenso Etzioni, Amitai, a.a.O., S. 16).

werden¹⁾. Die Beurteilung einer Organisationsstruktur kann demzufolge nicht abstrakt, sondern nur in Relation zum Ziel abgegeben werden. Entsprechend muß auch zur Ableitung einer Organisationsstruktur die Zielsetzung eindeutig bestimmt sein. Eine sehr allgemeine Formulierung reicht nicht aus, denn mit einer Zielformulierung, die nicht hinreichend konkretisiert ist, ist nahezu jede Struktur vereinbar²⁾. Da eine Organisation nicht nur ein einziges Ziel, sondern auch ein ganzes Bündel von Zielen verfolgen kann, ist die aus der allgemeinen Wirtschaftspolitik bekannte Diskussion der Zielbeziehungen hier ebenfalls von Bedeutung³⁾. Wegen des Zusammenhangs von Ziel und Struktur werfen eine Mehrzahl von gleichzeitig anzustrebenden Zielen zusätzlich strukturelle Probleme auf, insbesondere wenn verschiedene Ziele unterschiedliche Organisationsstrukturen erforderlich machen. Optimierung der Struktur ist dann nur noch bezüglich der gesamten Zielfunktion möglich, woraus für einzelne Ziele Suboptimierung folgen kann. Aus Ausweg kann sich eine multiple Organisationsstruktur anbieten, d.h. in einer Art Arbeitsteilung müssen verschiedene Kompetenzzüge für die ver-

1) Zum Zusammenhang zwischen Zielen und Struktur einer Organisation vgl. Eisenstadt, S.N., Ziele bürokratischer Organisationen und ihr Einfluß auf die Organisationsstruktur, in: Bürokratische Organisationen, hrsg. von Renate Mayntz, Köln - Berlin 1968, S. 56 - 61; man kann sagen "..., daß eine voll entwickelte und funktionierende Organisation die Übersetzung eines Ziels in Struktur und Prozeß darstellt" (Mayntz, Renate, a.a.O., S. 77).

2) Dies ergibt sich daraus, daß allgemeingehaltene Zielformulierungen ebenso wie nicht-operationale Ziele mit jedem Zielsystem konsistent sind (vgl. Cyert, R.M. and March, J.G., A Behavioral Theory of Organizational Objectives, in: Modern Organization Theory, ed. by Mason Haire, New York - London - Sydney, 4th printing 1965, S. 76 - 90, hier: S. 83), also auch mit jeder Organisationsstruktur.

3) Vgl. Mayntz, Renate, a.a.O., S. 74 ff.

schiedenen Zielsetzungen eingerichtet werden¹⁾).

Ebenso wie die Zielfunktion bestimmend ist für die Organisationsstruktur, können umgekehrt von der einmal installierten Kompetenzverteilung Rückwirkungen auf die Zielsetzungen ausgehen. Je nachdem, in welchem Umfang die formale Fixierung der Organisationsstruktur ein Abweichen der informellen Struktur ermöglicht, kann aufgrund der geänderten Einflußlinien eine Diskrepanz zwischen deklarierten und faktisch angestrebten Zielen entstehen. Wichtigste Beispiele solcher Zielabweichungen sind die nach Michels jeder Organisation inhärenten Oligarchietendenzen²⁾ und die Einflüsse der "Spezialisten"³⁾, d.h. von Fachleuten, die eigentlich außerhalb der Hierarchie stehen, aber aufgrund ihres Informationsvorsprungs bedeutenden informellen Einfluß auf die Willensbildung nehmen. Abweichungen können sich auch im Stadium der Zielrealisierung ergeben, wenn die ausführenden Instanzen, sei es aufgrund anderer Zielvorstellungen, sei es aus bloßer Unkenntnis heraus, ihre Maßnahmen nicht zielkonform im Hinblick auf die eigentlichen Organisationsziele treffen⁴⁾. Solche Zielabweichungen

-
- 1) Etzioni glaubt zeigen zu können, daß im allgemeinen Vielzweck-Organisationen effizienter arbeiten und attraktiver sind als Einzweck-Organisationen und sieht die Ursache dafür in der stimulierenden Wirkung von Spannungen, die sich aus den unterschiedlichen Strukturbedingungen ergeben (vgl. Etzioni, Amitai, a.a.O., S. 29 ff.).
 - 2) Nach Michels unterliegt jede Organisation dem "ehernen Gesetz der Oligarchie" (vgl. Michels, Robert, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, 2. Aufl. Leipzig 1925, S. 504). Zur Interpretation dieser Erscheinung als Zielabweichung vgl. Etzioni, Amitai, a.a.O., S. 24 ff.
 - 3) Vgl. hierzu Scott, Richard W., Konflikte zwischen Spezialisten und bürokratischen Organisationen, in: Bürokratische Organisation, a.a.O., S. 201 - 216 und Thompson, Victor A., Hierarchie, Spezialisierung und organisationsinterner Konflikt, ebenda, S. 217 - 227.
 - 4) Vgl. Klis, Manfred, Überzeugung und Manipulation - Grundlagen einer Theorie betriebswirtschaftlicher Führungsstile, Wiesbaden 1970, S. 16.

wirken negativ auf die Identifikation der übrigen Gruppen innerhalb der Organisation mit den Organisationszielen und beeinträchtigen dann die Durchsetzbarkeit, wenn in ihren Handlungen autonome Untergruppen diese nicht als Prämissen in ihren Entscheidungsprozeß einfügen¹⁾.

Aus dem Gesagten ergeben sich folgende Konsequenzen:

- (1) Ungeachtet aller anderen Ziele der Arbeitsmarktparteien wird für die folgende Untersuchung nur auf die rein lohnpolitische Zielsetzung abgestellt. Damit soll keineswegs deren Vorrangigkeit oder gar Absolutheit postuliert werden, sondern andere Ziele und ihre Konsequenzen werden allein aus thematischen Gründen ausgeschlossen.
- (2) Wenn die deklarierten mit den faktisch angestrebten Zielen übereinstimmen sollen, darf die Konkretisierung der allgemein formulierten Zielsetzung in der jeweiligen einzel- und gesamtwirtschaftlichen Situation nicht Funktionären oder Spezialisten überlassen werden, sondern muß innerhalb eines allgemeinen Willensbildungsprozesses erfolgen, indem die Einflußkanäle aller beteiligten Gruppen fixiert sind. Denn nur dann können Zielabweichungen verhindert werden, wenn die Unterziele autonomer Gruppen und das Gruppenziel konsistent sind.
- (3) Die Handlungen aller ausführenden Instanzen müssen einer Kontrolle unterworfen werden, die ihre Vereinbarkeit mit der konkreten Zielsetzung einzeln und in ihrer Gesamtheit überprüfen.

1) Vgl. Klis, Manfred, a.a.O., S. 23; zur Abhängigkeit der Identifikation mit dem Organisationsziel vom Ausmaß der Beteiligung der einzelnen Gruppen an der Zielfindung vgl. Weitbrecht, Hansjörg, a.a.O., insb. S. 88

II. Die Notwendigkeit eines mindestens zweistufigen Aufbaus

Die lohnpolitische Zielsetzung, die dem zu entwickelnden System gesetzt ist, läßt sich in die beiden Teilziele

- (a) Angleichung von Tarif- und Effektivlöhnen und
- (b) Anpassung der Entwicklung des Lohnniveaus an die zentralen Vereinbarungen zerlegen¹⁾.

Wie schon im ersten Hauptteil²⁾ dargestellt wurde, beinhaltet aber diese doppelte Zielsetzung ein Dilemma-
problem hinsichtlich der erforderlichen Organisationsstruktur der Arbeitsmarktparteien und der Ebenen der Tarifverhandlungen:

- zu (a) Eine Übereinstimmung der Ergebnisse der betrieblichen mit der tariflichen Lohnfindung läßt sich entweder dadurch erreichen, daß man die betriebliche zur tariflichen Lohnbildung macht, d.h. die Tarifabschlüsse auf die Betriebsebene verlagert, oder dadurch, daß man ein Abweichen der Effektivlöhne von den Tariflöhnen verbietet und die entsprechenden Macht- und Kontrollmittel besitzt, dieses Verbot durchzusetzen.
- zu (b) Eine Übereinstimmung von als gesamtwirtschaftlich zulässig erachteter Lohnentwicklung mit dem Durchschnitt von tatsächlich ausgehandelten Lohnsteigerungen wird nur dann möglich, wenn
 - entweder die zentralen Verhandlungspartner die (Vor-) Entscheidungen der abschließenden Ebenen zu ihrem eigenen Ausgangspunkt nehmen
 - oder wenn sie gegenüber den abschließenden Ebenen entsprechende Machtbefugnisse und Kontrollmöglichkeiten besitzen, um ihnen die Konsequenzen in den einzelnen Bereichen des Arbeitsmarktes diktieren zu können³⁾.

1) Vgl. oben S. 81

2) Vgl. S. 59

3) Vgl. Giersch, Herbert, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. 1 (Grundlagen), Wiesbaden 1960, S. 212.

Aufgrund der obengemachten ordnungspolitischen Beschränkungen¹⁾ müssen die zweiten Alternativen in beiden Fällen ausgeschlossen werden, wodurch für die weitere Analyse jeweils nur eine Möglichkeit verbleibt, die Zielsetzung zu erreichen. Um aus dem beschriebenen Dilemma herauszukommen, muß nach Kombinationsmöglichkeiten dieser beiden Grundgedanken in einer Gesamtstruktur gesucht werden, für die sich erste Merkmale direkt ergeben:

- (1) Notwendig muß die unterste Organisationsebene der Betrieb sein. Dort müssen die Tarifverträge geschlossen werden, denn nur so kann betriebliche und tarifliche Lohnfindung vereinheitlicht, d.h. die Lohndrift beseitigt werden.²⁾
Jede Änderung des betrieblichen Lohnniveaus und jede strukturelle Verschiebung ändern dann den bestehenden Tarifvertrag bzw. machen einen neuen erforderlich.
- (2) Ebenso notwendig muß eine zentrale Instanz vorhanden sein, die befugt ist, die gesamte jeweilige Arbeitsmarktseite in den Verhandlungen der Konzentrierten Aktion zu vertreten und die die Einhaltung der vereinbarten Lohnniveauentwicklung verbindlich zusagen kann.³⁾

Somit konnte die Existenznotwendigkeit der beiden Stufen bereits nachgewiesen werden, Aussehen, Eigenschaften

1) Vgl. oben S. 81 f.

2) Insbesondere der strukturelle Teil der Drift kann nur so bekämpft werden, während der konjunkturelle Teil und die Interbargain-Drift durch die Konjunkturpolitik allgemein bzw. durch ein flexibles Verhandlungssystem beseitigt werden können (vgl. erster Hauptteil S. 53 ff.).

3) Die von Klaus geforderte Verbindlichkeit der Verhandlungsergebnisse wurde oben grundsätzlich nicht in Frage gestellt, da sie die Tarifautonomie nicht über deren immanente Schranken hinaus beeinträchtigt (vgl. Klaus, Joachim, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O., S. 133 ff.).

und Kompetenzen sind noch abzuleiten.

III. Die bedingte Notwendigkeit von Zwischenstufen

Weit weniger deutlich und direkt als die Notwendigkeit der beiden extremen Stufen lassen sich bereits aus der Zielsetzung allgemeine Hinweise auf möglicherweise erforderliche Zwischenstufen entnehmen. Vielmehr ist ihre Bedeutung nur indirekt zu erkennen, ihre Zahl und ihr Aussehen nur bestimmbar, wenn zusätzliche Informationen gegeben sind. Diese müssen sich auf Zielimplikationen, Unter- und Nebenziele, vor allem aber auch auf organisationstechnische Angaben beziehen. Sollen z.B. als Nebenziel die Löhne ihre Lenkungsfunktion, die ihnen hinsichtlich des Produktionsfaktors Arbeit zukommt, erfüllen, kann es notwendig oder zweckmäßig sein, räumliche und/oder fachliche Zwischenstufen in der Organisationspyramide einzurichten.¹⁾

In organisationstechnischer Hinsicht kommen den mittleren Ebenen Aggregations- und Filterfunktionen in einer, Desaggregations- und Spezifizierungsfunktionen in der anderen Richtung zu. Die Zahl der erforderlichen Zwischenstufen hängt somit in erster Linie von der Größe der Organisation ab. So ist es denkbar, daß eine sehr kleine Volkswirtschaft ohne jede Zwischenstufe in der Organisationsstruktur der Arbeitsmarktparteien auskommt, während in einer großen mehrere eingerichtet werden müssen. Die Zahl der fachlichen Untergliederungen hängt von der Heterogenität der Produktionsstruktur eines Landes ab, die jedoch wiederum mit seiner Größe verbunden ist.

1) Die Lenkungsfunktion der Lohnunterschiede bezieht sich vor allem auf die regionale und branchenmäßige Umschichtung der Arbeitskräfte (vgl. Rüstow, Hanns-Joachim, a.a.O., S. 262 f.).

Wenn sich daraus aber auch eine indirekte Notwendigkeit der Einrichtung von Zwischenstufen für den Regelfall ergibt, so kann ihre Zahl dennoch nicht beliebig erhöht werden. Mit wachsender Komplexität der Organisationsstruktur wird deren Überschaubarkeit nämlich ständig abnehmen, d.h. Vorhersehbarkeit, Nachvollziehbarkeit und Kontrolle der innerorganisatorischen Prozesse und ihrer Ergebnisse werden ständig verringert. Mit zunehmender Entfernung der Organisationsspitze von der Basis nehmen insbesondere auch die "human problems" in der Organisation zu¹⁾, denn komplexe Organisationen tendieren zur Unpersönlichkeit und fördern somit Interesselosigkeit und Apathie der Mitglieder. Dies gilt in besonderem Maße, wenn diese das Gefühl bekommen, "Die-daroben" machten ja doch was sie wollen²⁾. Dieser Gefahr kann nur durch eine möglichst einfache, überschaubare Struktur begegnet werden, in der jedem einzelnen seine Einflußmöglichkeiten und damit seine Bedeutung bewußt werden. Zu allererst erfordert dies aber die Zahl der Zwischenstufen möglichst klein zu halten³⁾.

IV. Verknüpfungserfordernisse

Wenn oben die Zielsetzung des Gesamtsystems aufgespaltet und den beiden extremen Ebenen des Systems zugewiesen wurde, so gilt es nun, die beiden Spaltprodukte wieder zusammenzufügen. Konkret stellt sich die Aufgabe, Bedingungen dafür aufzuzeigen, daß die Verhandlungs-

-
- 1) Vgl. Sayles, Leonard R. and Strauss, George, Human Behavior in Organizations, Englewood Cliffs 1966, S. 446 ff.
 - 2) Vgl. Schellhoss, Hartmut, Apathie und Legitimität - Das Problem der neuen Gewerkschaft, München 1967, S. 11.
 - 3) Wenn auch das Postulat "so wenig Stufen wie möglich, soviel wie ausreichend", zunächst empirisch leer ist (vgl. Bartölke, Klaus, Überlegungen zu den Grundlagen der Planung von Betriebsorganisationen, Berlin 1969, S. 51), so kann es doch als allgemein zu beachtender Grundsatz verwendet werden.

ergebnisse der Spitze mit dem gewogenen Durchschnitt der Basisergebnisse zur Übereinstimmung gebracht werden können. Dabei scheiden einseitige zwangsweise Anpassungsmaßnahmen in beiden Richtungen aus, denn

- wenn die Möglichkeit besteht, unerwünschte Ergebnisse der Betriebsverhandlungen von der Spitze her autoritär zu ändern, so ist die Legitimität der Tarifaufonomie¹⁾ genausowenig gewährleistet wie bei direkter Festsetzung der Einzellöhne durch die Organisationsspitzen
- wenn die obersten Ebenen beider Seiten ohne jeden Einfluß auf die Betriebsverhandlungen und damit bei ihren Zusammenkünften beiderseits ohne jeden Verhandlungsspielraum sind, so kann eine Einigung nur erreicht werden, wenn Angebote und Forderungen insgesamt sowieso übereinstimmen. Eine gesamtwirtschaftliche Ausrichtung ist dann ebenfalls nur noch zufällig möglich. Dann aber wird die Konzertierte Aktion ebenso überflüssig, wie die Verbandsspitzen selbst. Die Effektivität der Tarifaufonomie²⁾ ist dann nicht gesichert. Es verbleibt damit nur noch die Möglichkeit der wechselseitigen Beeinflussung der beiden Ebenen, d.h. die Einheiten der Basis müssen auf die Entscheidungen der Organisationsspitze ebenso einwirken können, wie umgekehrt die nationale Ebene auf die Betriebsebene Einfluß haben muß. Es sind deshalb Kommuni-

1) Die Legitimität des Verfahrens der Kompromißfindung bezieht sich auf die Mitglieder der Organisationen, "d.h. auf ihre 'Vorstellung' vom Bestehen der legitimen Ordnung in der Tarifaufonomie." (Weitbrecht, Hansjörg, a.a.O., S. 44). Weitbrecht versucht, "die Frage nach der internen Legitimität mit der Frage nach der Verpflichtungsfähigkeit zu operationalisieren." (ebenda, S. 47).

2) Effektivität der Tarifaufonomie ist dann gegeben, wenn das gesamte System der Konfliktregelung die Kompromißfähigkeit gewährleistet. Dazu ist sowohl die Kompromißfähigkeit der Organisationsstrukturen als auch die Kompromißfähigkeit des Konfliktregelungsverfahrens selbst erforderlich (vgl. Weitbrecht, Hansjörg, a.a.O., S. 42 ff.).

kationslinien in beiden Richtungen nötig, auf denen Impulse von einem Pol des Systems zum anderen gelangen können, und beim jeweiligen Empfänger entscheidungsrelevant werden.¹⁾

Da Zwang in beiden Richtungen ausgeschlossen wurde, sind aber die Entscheidungen einer Ebene durch die Impulse von der anderen nicht determiniert, sie sind nur eine Größe unter anderen im Entscheidungskalkül. Es ist deshalb nicht gewährleistet, daß es "auf Anhieb" zu einer Übereinstimmung der Entscheidungen beider Stufen kommt. Darum muß eine Kontrollmöglichkeit, - die wiederum zweiseitig sein muß - geschaffen werden, die Abweichungen anzeigt und Anpassungsmaßnahmen auslöst²⁾.

Die Rolle der Zwischenstufen in diesem Kommunikationsprozeß kann ebensowenig allgemein geklärt werden, wie die Notwendigkeit und Bedeutung dieser Ebenen in der Grundstruktur³⁾.

Experimentelle, empirische und rein theoretische Analysen von Kommunikationssystemen in Organisationen zeigen übereinstimmend, daß bezüglich der Einschaltung von Zwischenstufen in die Informationsübertragung ein Kompromiß gefunden werden muß, der die möglichen negativen Auswirkungen auf die Effizienz der Gesamtorganisation minimiert, die

-
- 1) "Die Kommunikation ist die Grundlage, das Vehikel für alle Arten wechselseitiger Beziehungen." "Akzeptiert ein Kommunikationspartner eine empfangene Information als Prämisse (.....) für eigene Entscheidungen, so hat der Informationssender auf den Empfänger Einfluß (im Original gesperrt, d.V.) ausgeübt." (Klis, Manfred, a.a.O., S. 23)
 - 2) Im der Sprache der Kybernetik wird dieser Vorgang als "Rückkopplung" bezeichnet (vgl. z.B. Deutsch, Karl W., Politische Kybernetik - Modelle und Perspektiven, Freiburg i.B. 1969, S. 141 ff.)
 - 3) Vgl. oben S. 94 f.

- einerseits von zu vielen Filterstellen ausgehen können, indem sie systematische Informationsverzerrungen verursachen¹⁾ und durch die sog. Ungewißheitsabsorption²⁾ objektiv falsche Entscheidungen der informierten Stellen auslösen
- andererseits von zu langen Informationswegen und einer Überlastung des Informationsempfängers durch eine zu große Zahl ungefilterter Einzelinformationen³⁾ ausgehen können.

Wie ein optimaler Kompromiß zu erzielen ist, kann nur für den konkreten Einzelfall ermittelt werden, denn dazu sind u.a. Aussagen über Inhalt, Form, Art und Empfänger der Information erforderlich.

C. Die Merkmale der Organisationsstufen

I. Die Basisinstitutionen

Wie oben gezeigt wurde, muß die Betriebsebene die Basis für das gesamte zu findende Lohnbildungssystem darstellen. Daraus resultiert eine grundsätzliche Unterschiedlichkeit der Organisationsprobleme auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite: Während die Betriebsleitung als Arbeitgeber das organisierte Subjekt ist, stellt die gewerkschaftliche Organisation der Arbeitnehmer eines Be-

1) Solche Verzerrungen können sowohl bei der Informationsverarbeitung als auch bei der Informationsweitergabe entstehen (vgl. Bössmann, Eva, Die ökonomische Analyse von Kommunikationsbeziehungen in Organisationen, Berlin - Heidelberg - New York 1967, S. 54 f.)

2) "Sie kommt dadurch zustande, daß von einer gewissen Stufe an nicht mehr über die ursprünglich beobachteten Fakten weiterberichtet wird, sondern daraus bereits Schlüsse auf die entscheidungsrelevanten Daten gezogen werden," (Hax, Herbert, Kommunikationssysteme, in Hwdo, hrsg. von Erwin Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 845 - 851, hier: Sp. 850).

3) Vgl. ebenda

triebes bereits die erste Aggregationsstufe dar.¹⁾
Somit bestehen auf dieser Ebene Organisationsprobleme im Hinblick auf Effektivität und Legitimität der Tarifaufonomie nur auf Arbeitnehmerseite.

Selbst auf der Betriebsebene wird man bei den heutigen Betriebsgrößen im Regelfall annehmen müssen, daß die Arbeitnehmerzahlen zu hoch sind, als daß sie in ihrer Gesamtheit tarifpolitisch aktiv werden können. Es müssen deshalb einer oder mehrere die Gesamtheit der Arbeitnehmerschaft vertreten. Diese Vertretung muß legitimiert sein, hinsichtlich Niveau und Struktur der betrieblichen Lohnentwicklung Abmachungen zu treffen, die jedes einzelne Belegschaftsmitglied binden, da sonst keine Gewähr gegeben ist, daß die vertraglichen Abmachungen eingehalten werden. Das setzt aber voraus, daß die Betroffenen auf die Vertreter Einfluß haben, d.h. es muß gewährleistet sein, daß die Vertretenen bei jedem einzelnen Vertragsabschluß die Aktionen der Vertreter bestimmen und kontrollieren können.²⁾

Das Problem der Legitimierung der Verhandlungsführer auf Gewerkschaftsseite wird am besten verdeutlicht, indem man es zunächst in zwei Teilprobleme zerlegt, nämlich in die Frage nach Bevollmächtigung einerseits durch die Gewerkschaftsmitglieder und andererseits durch die nichtorganisierten Arbeitnehmer.

Bei den Mitgliedern kann man mit einigem Recht von einer Art "Generalkonsens" sprechen, den sie mit ihrem Beitritt zur Gewerkschaft deutlich gemacht haben. Damit ist keineswegs schon gesichert, daß ein Dissens im konkreten Fall nicht auftreten kann, er ist jedoch umso unwahrscheinlicher

1) Organisiertes Subjekt der Gewerkschaften ist der einzelne Arbeitnehmer!

2) Vgl. Weitbrecht, Hansjörg, a.a.O., S. 88

- (1) je ausgeglichener der Informationsstand ist, der den Entscheidungen der Mitglieder und der Verhandlungsführer zugrunde liegt¹⁾
- (2) je besser die Zielfunktionen der Mitglieder mit denjenigen der Verhandlungsführer übereinstimmen²⁾
- (3) je höher der Beteiligungsgrad der Mitglieder ist.³⁾

Die Konsequenz der ersten Voraussetzung ist eindeutig: Für die Mitglieder muß erkennbar sein, aufgrund welcher Daten die Verhandlungsführer ihre Entscheidungen treffen, es ist deshalb eine möglichst umfassende Information zu fordern.

Dagegen kann die zweite Voraussetzung zu einem Dilemma führen: Am besten ist die Übereinstimmung der Zielsetzung bei ehrenamtlichen Funktionären gegeben, die die Situation der Arbeitnehmer am eigenen Leibe erleben und für die das Verhandlungsergebnis von gleicher Bedeutung ist wie für alle Betroffenen. Andererseits stellt die steigende Komplexität auch schon der betrieblichen Situation Anforderungen an den Ausbildungsstand und insbesondere auch an das Verhandlungsgeschick, die in aller Regel einen besonders geschulten Verhandlungsführer notwendig machen. Bei solchen hauptberuflichen Funktionären ist aber die Gefahr der Zielabweichung besonders groß⁴⁾.

- 1) Jede Entscheidung geht von Informationen aus, die die Prämissen dieser Entscheidung darstellen (vgl. Bössmann, Eva, a.a.O., S. 53), deshalb ist die Wahrscheinlichkeit gleicher oder ähnlicher Entscheidungsergebnisse bei gleichem Informationsstand größer als bei unterschiedlichen.
- 2) Etzioni hält unterschiedliche Interessen bzw. Zielsetzungen verschiedener Gruppen und Personen in Organisationen für unvermeidbar und spricht deshalb von einem "Organisationsdilemma" (vgl. Etzioni, Amitai, a.a.O., S. 70)
- 3) Niedrige Teilnahme macht es extremistischen aktiven Minderheiten leicht, die Verbandspolitik entscheidend zu beeinflussen (vgl. z.B. Villiger, Andreas, Aufbau und Verfassung der britischen und amerikanischen Gewerkschaften, Berlin 1966, S. 152)
- 4) Zu den Gründen für die Interessenkollisionen zwischen den Funktionären und den Mitgliedern vgl. Külz, Bernhard, Lohnbildung im Wechselspiel zwischen politischen und wirtschaftlichen Kräften, a.a.O., S. 32 ff.

Selbst bei gemischten Kommissionen - ehrenamtliche und berufsmäßige Funktionäre - muß befürchtet werden, daß die gewählten Arbeitnehmervertreter von den berufsmäßigen Verhandlungsführern aufgrund deren besseren Informations- und Ausbildungsstandes "überfahren" werden.¹⁾ Um dem vorzubeugen, sollte der Aktionsspielraum der Verhandlungsdelegationen durch den Mitgliederwillen eingeschränkt werden, d.h., die Ziele müssen jedesmal durch Mitgliederentscheid konkretisiert werden. Eine andere Möglichkeit zur Berücksichtigung des Mitgliederwillens besteht in einer Ratifizierungsvoraussetzung für das Wirksamwerden der Vereinbarungen durch die Mitglieder. Auch in diesem Fall müssen die Verhandlungsführer den Willen der Mitglieder vor den Verhandlungen kennen, wenn sie nicht das Risiko eingehen wollen, daß diese mit den Vereinbarungen nicht einverstanden sind. Dieses Risiko darf aber nicht eingegangen werden, denn häufige Ablehnung des abgeschlossenen Tarifvertrages gefährdet sowohl die Effektivität der Tarifautonomie als auch die Position der Arbeitnehmervertreter bei den nächsten Tarifverhandlungen.²⁾

Der Ablauf all dieser Zielbestimmungs-, Akzeptierungs- und Informationsprozesse wird erleichtert, wenn sich die Mitglieder in hohem Ausmaß aktiv am Organisationsleben beteiligen (3. Voraussetzung). Wenn auch in der Literatur übereinstimmend die Meinung vertreten wird, daß ein hoher Beteiligungsgrad nicht notwendige Voraus-

- 1) Die "Präponderanz der Funktionäre" ist typisch für die Gewerkschaften, während bei den Arbeitgeberverbänden das Übergewicht eher bei den Mitgliedern liegt (vgl. Stellung und Aufgabe der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland, Kolloquienreihe V der Walter-Raymond-Stiftung, Köln 1964, S. 62 f.)
- 2) Zu den Zusammenhängen zwischen dem Verlauf von Tarifverhandlungen mit Ereignissen und Ergebnissen vorangegangener Verhandlungen vgl. Kulp, Bernhard, Lohnbildung im Wechselspiel zwischen politischen und wirtschaftlichen Kräften, a.a.O., S. 187 f.

setzung für die Stabilität eines demokratischen Systems sei,¹⁾ so muß dennoch aus einem anderen Grund eine hohe Mitgliederbeteiligung gefordert werden: Es hat sich gezeigt, daß geringe Beteiligung bei Mitgliederversammlungen aktiven Minderheiten die Möglichkeit eröffnet, ihrer - meist extremen - Meinung sehr starkes Gewicht zu verschaffen.²⁾ Zur Ermittlung eines "richtigen" Meinungsbildes ist deshalb hohe Beteiligung notwendig.

Insgesamt ist somit festzuhalten, daß sich die Verhandlungsführer vor Verhandlungsbeginn ein Bild vom Willen der Mitglieder zu machen haben. Die Gefahr, daß sich ein falsches Bild ergibt, ist besonders bei geringem Mitgliederinteresse sehr groß. Deshalb ist hohe Beteiligung erforderlich. Als Kontrollmöglichkeit, daß der Mitgliederwille beachtet wurde, ist zumindest die Möglichkeit des Widerspruchs gegen die getroffenen Vereinbarungen zu schaffen. Werden sie von der Mehrheit nicht akzeptiert, sind sie für unwirksam zu erklären.

Ein besonderes Problem stellt die Bindung von Nichtmitgliedern an die zwischen Betriebsleitung und Gewerkschaft getroffenen Vereinbarungen dar.³⁾ Es wäre dann weniger schwerwiegend, wenn mit einigem Recht unterstellt werden könnte, daß

1) Lipset kommt zusammenfassend zu dem Ergebnis: "Die Auffassung, daß ein hoher Stand aktiver Teilnahme stets gut für die Demokratie sei, ist nicht richtig". (Lipset, Seymour M., Soziologie der Demokratie, Neuwied - Berlin 1962, S. 20)

2) Vgl. oben S. 100 (Fußnote 3)

3) "... für die Tarifautonomie bestimmt das geltende Recht, daß der Tarifmacht grundsätzlich nur bei ihnen (d.h. bei den Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, d.V.) organisierte Arbeitgeber und Arbeitnehmer unterworfen sind." (Richardi, Reinhard, Die Koalition in der rechtlichen Ordnung, in: Der Arbeitgeber, 22. Jg. (1970), S. 981 f., hier S. 982).

- die Gewerkschaftsmitglieder ein repräsentativer Querschnitt der Gesamtbeschäftigten sind
- die informellen Gruppenführer im Betrieb Gewerkschaftsmitglieder sind.¹⁾

Trifft die erste Alternative zu, so ergibt sich bei einer gesamtbetrieblichen Willensbildung vor den Tarifverhandlungen kein (nennenswerter) Unterschied zum Ergebnis der innergewerkschaftlichen Vorentscheidung, woraus folgt, daß die allgemeine Akzeptierung der Verhandlungsergebnisse wahrscheinlich ist. Weder Untersuchungsergebnisse noch Plausibilitätsüberlegungen lassen jedoch auf eine analoge Struktur von Organisierten und Nichtorganisierten schließen: Es muß angenommen werden, daß außer Desinteressierten und sonstigen "Trittbrettfahrern" ein Teil der Nichtorganisierten prinzipiell antigewerkschaftlich eingestellt ist und deshalb die gewerkschaftlichen Forderungen ebensowenig akzeptieren wie die Ergebnisse der Verhandlungen.²⁾

Noch größer als bei der ersten ist bei der zweiten Alternative die Wahrscheinlichkeit, daß sich kein Widerspruch gegen die erzielten Vereinbarungen ergeben wird. Die überragende Bedeutung der informellen Gruppenführer für die "allgemeine Meinung" in einem Betrieb ist unbestritten. Jedoch ergeben sich auch hier Hinweise, daß das Gegenteil realistischer ist, daß nämlich die nicht besonders positive Einstellung der Arbeitnehmerschaft zu "ihrer" Gewerkschaft zu einem guten Teil auf die Einwirkung nichtorganisierter Meinungsführer zurückzu-

1) "Panel research showed that these opinion leaders, through informal chats at work or with friends, had greater political impact than any mass medium."
(Van de Vall, Mark, Labor Organizations, Cambridge 1970, S. 103)

2) Vgl. zu den Motiven für den Austritt bzw. für das Fernbleiben von den Gewerkschaften Van de Vall, Mark, Die Gewerkschaften im Wohlfahrtsstaat, Köln und Opladen 1966, S. 177 ff.

führen ist.¹⁾ Wenn das aber zutrifft, so ist selbst ein hoher Organisationsgrad keine Gewähr für eine allgemeine Akzeptierung der gewerkschaftlichen Aktivität.

Aus all dem ergibt sich zumindest die Vermutung, daß die Meinung der Gesamtbelegschaft eines Betriebes nicht mit der des organisierten Teils übereinstimmt. Zur Legitimierung der Verhandlungsführer durch die Gesamtheit der Betroffenen ist deshalb die Einbeziehung der Nichtorganisierten in den Willensbildungs- und Kontrollprozeß erforderlich. Damit Organisierte und Nichtorganisierte dabei nicht schon aufgrund der verschiedenen Beurteilung der Ausgangssituation zu verschiedenen Meinungen kommen, muß der Informationsstrom der Gewerkschaften auch die Nichtmitglieder erreichen.

Auf der Mikroebene ist schließlich noch die Frage zu klären, ob es für das gesuchte System wünschenswert ist, daß alle organisierten Arbeitnehmer ein und derselben Gewerkschaft angehören oder ob auch bei Existenz mehrerer gewerkschaftlicher Richtungen in einem Betrieb die gesetzten Ziele erreicht werden können. Daß die Ausschaltung der Lohndrift durch Betriebsverhandlungen auch bei Berufsgewerkschaften gewährleistet ist, zeigt sich am Beispiel USA.²⁾ Es ist an sich auch nicht einzusehen, wie bei mehreren Tarifverträgen pro Betrieb, die aber die jeweiligen Berufsgruppen durchgehend binden, eine Lohndrift entstehen soll. Außerdem müssen die einzelnen Gewerkschaften die Verhandlungen nicht gesondert durchführen, sondern können entweder eine gemeinsame Verhandlungskommission bilden, oder eine Gewerkschaft mit der Durchführung der gesamtbetrieblichen

1) Ausführlich hat insbesondere den Einfluß sog. Werkmeister auf die innerbetriebliche Meinungsbildung Schlüter beschrieben (vgl. Schlüter, Lothar, Die Stellung und Bedeutung des Betriebsrats, Diss. Nürnberg 1966, S. 177 ff.).

2) Vgl. 1. Hauptteil S. 58

Verhandlungen beauftragen. Wird bei der letzteren Möglichkeit die jeweils bevollmächtigte Gewerkschaft durch Wahlen innerhalb der Gesamtbelegschaft ermittelt, wie dies in den USA z.T. geschieht,¹⁾ so wird durch ein solches Verfahren zugleich Willensbildung - die verschiedenen Gewerkschaften sind ja mit einem bestimmten Programm auch bezüglich der Lohnentwicklung angetreten - und Legitimation sichergestellt.

Die Beseitigung der Lohndrift ist aber nur eine Seite des lohnpolitischen Ziels. Innerbetrieblicher Gewerkschaftspluralismus darf aber auch die andere Seite - Anpassung der durchschnittlichen Tariflohnentwicklung an die gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse - nicht gefährden oder erschweren. Ein endgültiges Urteil darüber, ob diese Anpassung gefährdet wird, kann erst abgegeben werden, wenn die Anpassungsprozesse dargestellt sind. Jedoch lassen verschiedene Hinweise schon den Schluß zu, daß zumindest eine Erschwerung zu erwarten ist:

- (1) Im "Wahlkampf" wird jede Gewerkschaft versuchen, durch möglichst weitreichende Versprechungen die Wähler auf ihre Seite zu bekommen. Eine Beachtung von gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten tritt in den Hintergrund.
- (2) Bei getrennten Verhandlungen tritt durch die Interdependenz auch der innerbetrieblichen Lohnstruktur die Tendenz zur Anpassung an die hohen Lohnforderungen der im jeweiligen Zeitpunkt relativ stärksten Gewerkschaft ebenso wie gesamtwirtschaftlich auf.²⁾
- (3) Wird eine gemeinsame Verhandlungskommission gebildet, so ist ebenfalls ein Übergewicht der starken Gewerkschaften bei der Ermittlung der Lohnforderun-

1) Zu den Modalitäten und Problemen dieser Wahlen vgl. Randle, Wilson C. and Wortman, Max S., Collective Bargaining, Principles and Practices, New York etc., 2nd edition 1966, S. 116 ff.

2) In den negativen Auswirkungen solcher "Anknüpfungseffekte" vgl. 1. Hauptteil S. 27 f.

gen zu erwarten.

- (4) Außerdem ist bei multipler Gewerkschaftsorganisation im Betrieb auch eine uneinheitliche Dachorganisation zu erwarten.
- (5) Schließlich gehen von der Existenz einer mehr oder weniger großen Anzahl von Berufsgewerkschaften auf die Arbeitnehmerschaft desintegrierende Effekte aus, die sich sowohl für die betriebliche Sphäre als auch für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung als äußerst nachteilig erweisen können.¹⁾

Aufgrund dieser Gesichtspunkte läßt sich bereits hier mit einiger Berechtigung die Forderung "ein Betrieb - eine Gewerkschaft" aufstellen.

II. Die Zentralinstitution

Im Gegensatz zur Betriebsebene ergeben sich auf der nationalen Ebene Legitimitäts- und Effektivitätsprobleme auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes. Sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer müssen Vertreter in das oberste Verhandlungsgremium delegieren, die einen bestimmten Verhandlungsspielraum haben und verbindliche Zusagen für die von ihnen vertretene Partei abgeben können.²⁾ Die Wahrscheinlichkeit, daß eine Einigung zustande kommt, ist dabei umso größer, je breiter der Spielraum der Akteure ist.³⁾

-
- 1) Vgl. Sohn, Karl-Heinz, Berufsverband und Industriegewerkschaft, Organisationsprinzipien der deutschen Gewerkschaften, Köln 1964, S. 32.
 - 2) Ist eine dieser Voraussetzungen oder sind beide nicht gegeben, so sind Effektivität oder bzw. und Legitimität der Tarifautonomie nicht gegeben (vgl. oben S. 96)
 - 3) Die Verhandlungsfähigkeit und damit die Wahrscheinlichkeit, daß ein Kompromiß zustande kommt, ist umso größer, je mehr Zugeständnisse die Verhandlungsführer machen können (vgl. Weitbrecht, Hansjörg, a.a.O., S. 69).

Den Organisationsspitzen der Arbeitsmarktparteien kommt die Aufgabe zu, im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen die Lohnentwicklung hinsichtlich ihrer Organisationsziele zu optimieren. Das Ziel, welches hier von Seiten der Sozialpartner neben die Regierungsziele gestellt wird, bezieht sich auf die Entwicklung der Einkommensverteilung. Da in diesem Bereich erreichte Verbesserungen der einen Seite notwendig eine Verschlechterung der anderen mit sich bringt, stellt jede Lösung einen Kompromiß zwischen den entgegengerichteten Interessen dar. Die Vertretung des Staates muß dabei darüber wachen, daß dieser Kompromiß nicht im Rahmen des ex-ante-Verteilungskampfes zu Lasten der Gesamt-Ziele oder der nicht in der Konzentrierten Aktion vertretenen Gruppen geht.¹⁾

Die Repräsentation der Arbeitsmarktparteien durch eine zentrale Verhandlungskommission kann grundsätzlich auf zweierlei Arten erfolgen:

- (1) Sind die Einzelgewerkschaften in einigen oder mehreren Dachorganisationen zusammengefaßt, denen eine entsprechende multiple Organisationsform auf Arbeitgeberseite gegenübersteht, so müssen von Fall zu Fall Verhandlungskommissionen gewählt werden, die mit den erforderlichen Kompetenzen ausgestattet sind.
- (2) Sind alle Einzelgewerkschaften ebenso wie die Arbeitgeberseite in einer einheitlichen Dachorganisation auf nationaler Ebene zusammengefaßt, können die Zentralinstitutionen die jeweilige Marktseite direkt vertreten; Voraussetzung dazu ist allerdings, daß ihnen die Satzungen in tarifpolitischer Hinsicht diese Vertretungsmacht einräumen. (Besteht eine

1) Nur unter dieser Voraussetzung kann auf die Beteiligung aller anderen betroffenen Gruppen, wie sie von Klaus gefordert wurde, verzichtet werden. (Vgl. Klaus, Joachim, Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, a.a.O., S. 131)

Einheitsgewerkschaft, die aber tarifpolitisch nicht kompetent ist, d.h. nicht abschlußberechtigt ist, so ist eine Mischform gegeben).

Es gilt, diese beiden Alternativen einschließlich etwaiger Mischformen oder Modifikationen im Hinblick auf ihre Eignung für das gesuchte Gesamtsystem zu untersuchen.

Zu (1): Die Beurteilung der ersten Alternative hängt sehr stark von Art und Ausmaß der Uneinheitlichkeit der Organisationen ab. Erfolgt z.B. ein Zusammenschluß auf nationaler Ebene nach Berufszugehörigkeit der organisierten Arbeitnehmer, so ist es bei der Vielzahl der dann entstehenden Organisationen unmöglich, daß in der Kommission alle vertreten sind, wenn nicht durch die Größe der Teilnehmerzahl der Konzertierte Aktion ihre Aktionsfähigkeit von vornherein in Frage gestellt werden soll.¹⁾ Damit entsteht aber die Gefahr, daß sich nichtvertretene Berufsgruppen nicht an die Verhandlungsergebnisse gebunden fühlen, da diese ohne ihre Mitwirkung zustandegekommen sind. Weiter muß befürchtet werden, daß es im Regelfall starke und mächtige Gewerkschaften sein werden, die die Verhandlungskommission entscheidend beeinflussen. Dadurch aber wird es möglich, daß deren spezifische, meist überdurchschnittliche Lohnforderung mit zu großem Gewicht in die gesamtwirtschaftlichen Forderungen eingehen und entsprechend die als Ergebnis festgestellte zulässige gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung zu hoch ausfällt.²⁾

Neben dem Ausmaß der Uneinheitlichkeit spielt auch ihre Art eine entscheidende Rolle: Selbst wenn alle Arbeitnehmer nur durch zwei oder drei Dachorganisationen repräsentiert werden, kann sich eine gesamtwirtschaftliche Koordinierung als sehr schwierig er-

1) Vgl. 1. Hauptteil S. 75

2) Vgl. oben S. 105

weisen. Insbesondere bei sogenannten Richtungsge-
werkschaften, die sich hinsichtlich weltanschauli-
cher, ideologischer usw. Grundhaltungen unterschei-
den, hat sich der Versuch einer Koordinierung auf na-
tionaler Basis als nur in Ausnahmefällen durchführbar
erwiesen.¹⁾ Nahezu aussichtslos wird die Situation,
wenn eine größere Zahl von Richtungsgewerkschaften
vorliegt.

Allen auf nationaler Ebene multiplen Organisationsfor-
men der Arbeitsmarktparteien gemeinsam ist die folgen-
de Problematik: Zur Ermittlung der bei gegebener ge-
samtwirtschaftlicher Situation und erwarteter Entwick-
lung mindestens notwendigen bzw. maximal zulässigen
Lohnentwicklung ist ein Stab von wirtschaftswissen-
schaftlichen Experten erforderlich, der den Verhandlungs-
führern die notwendigen Unterlagen erarbeitet und bei
den Verhandlungen in rein technischen Fragen zur Seite
steht. Bei einer jeweils nur ad hoc ins Leben gerufen-
en gemeinsamen Spitze ist eine solche Unterstützung
nicht gewährleistet, es sei denn, die Einzelorgani-
sationen unterhalten ein ständiges gemeinsames Insti-
tut, dem diese Aufgabe zukommt.

zu (2): All diese Probleme treten nicht oder zumindest
nicht in dieser Form auf, wenn alle Einzelgewerkschaf-
ten auf nationaler Ebene ein und derselben Dachorgani-
sation angehören und wenn die Arbeitgeberseite ebenso

1) Vor allem die Gewerkschaftsstrukturen in Frankreich
und Italien lassen kaum auch nur Ansätze einer Koor-
dinierung zu (vgl. Beever, Colin R., *European Unity
and the Trade Union Movements*, Leyden 1960, S. 221 ff.
(für Frankreich) und S. 233 ff. (für Italien)). Dage-
gen hat es in den Niederlanden aufgrund der hohen
Eingriffsintensität und der ausgeprägten Koopera-
tionsbereitschaft der einzelnen Gewerkschaften von
dieser Seite keine unüberwindbaren Schwierigkeiten
für die Lohnpolitik gegeben (vgl. Windmüller, John P.,
Labor Relations in the Netherlands, New York 1969,
insb. S. 132 ff.)

einheitlich organisiert ist. Beide Seiten haben dann Institutionen, die sich zu einer gesamtwirtschaftlichen Interessenvertretung auch in tarifpolitischer Hinsicht eignen, wenn ihnen die notwendige Vollmacht erteilt ist. Alle strukturellen Abstimmungsprozesse werden organisationsinterner Art, ebenso werden auch Legitimitätsprobleme internalisiert. Ob die einzelwirtschaftlichen Lohnabmachungen mit der gesamtwirtschaftlich notwendigen Lohnentwicklung zur Übereinstimmung gebracht werden können, hängt vom Aufbau der Arbeitsmarktorganisationen ab.¹⁾ Dieses Organisationsproblem tritt aber auch bei der zuerst behandelten Alternative auf, denn auch innerhalb einer größeren Anzahl von Dachorganisationen muß die Angleichung von einzel- und gesamtwirtschaftlicher Lohnentwicklung stattfinden. Es ist hier die Wahrscheinlichkeit sogar größer, daß eine oder mehrere Gewerkschaften oder Arbeitgebervereinigungen nicht den erforderlichen Aufbau aufweisen als im anderen Fall, wo die einzige Gesamtorganisation eher einheitlich aufgebaut sein kann.

Aus diesem Vergleich der beiden Möglichkeiten einer Repräsentation der Arbeitsmarktparteien in der Konzentrierten Aktion ergibt sich somit insgesamt recht eindeutig, daß die Einheitsgewerkschaft weit weniger Probleme aufwirft, als eine Mehrzahl von Dachorganisationen auf nationaler Ebene. Deshalb ist für das gesuchte System eine einheitliche Struktur vorzuziehen; beide Seiten sollten also Spitzeninstitutionen aufweisen, die legitimiert sind, verbindliche Abmachungen über die gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung zu treffen.

Aus dieser anspruchsvollen Aufgabenstellung ergeben sich auch Konsequenzen für die personelle Besetzung der Zentralinstanzen: Die Verhandlungsführer müssen von ihrer Aus-

1) Dieser ist im Folgenden noch abzuleiten.

bildung her in der Lage sein, die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen ihrer Forderungen und Abschlüsse zu durchschauen. Es genügt nicht, daß ihnen Fachleute an die Seite gestellt werden, die diese Aufgabe lösen, denn diesen Spezialisten darf keinesfalls die letzte Entscheidung zufallen.¹⁾ Dies ist aber nur dann gesichert, wenn es ihnen nur erlaubt ist, alternative Ziel-Mittel-Beziehungen aufzuzeigen, die Auswahl müssen gewählte Organisationsführer vornehmen können. Keinesfalls kann eine solche Aufgabe ehrenamtlich versehen werden, die gewählten Vertreter müssen als hauptamtliche Funktionäre arbeiten. Damit aber wird das Problem der Zielabweichungen wieder akut.²⁾ Es bedarf deshalb auch hier einer konkreten Zielvorgabe, die - in den wiederholt genannten Grenzen - bindend sein muß.

III. Die Zwischenstufen

Nachdem mit der Betriebsgewerkschaft der Grundbaustein und mit der Einheitsgewerkschaft die Spitzenorganisation des gesuchten Systems gefunden ist, muß noch das verbindende Zwischenglied charakterisiert werden. Wie oben bereits gezeigt wurde, kann auf diese Ebenen nur im Ausnahmefall verzichtet werden.

Nachdem Richtungsgewerkschaften bereits wegen der geforderten Form der Dachorganisation abgelehnt wurden, verbleiben als grundsätzliche Möglichkeiten entweder die Zusammenfassung der Arbeitnehmer nach ihrer Berufszugehörigkeit oder nach dem Wirtschaftszweig, in dem sie tätig sind. Die Frage nach dem Aussehen der Zwischenstufen läuft somit auf die alte Streitfrage hinaus, ob Berufsverband oder Industriegewerkschaft besser geeignet sind, die Aufgaben der Arbeitnehmerorga-

1) Vgl. oben S. 90

2) Vgl. oben S. 90

nisation zu erfüllen.¹⁾ Die Arbeitgeberseite stellt sich insbesondere in diesem Zwischenbereich die Aufgabe, sich an die jeweilige Konstellation auf Gewerkschaftsseite anzupassen.²⁾

Allgemein herrscht die Ansicht vor, daß die oben aufgestellte Forderung "ein Betrieb - eine Gewerkschaft" nur bei der Organisationsform der Industriegewerkschaft realisiert werden kann.³⁾ Damit könnte eigentlich das Problem des Organisationsprinzips als gelöst angesehen werden. Wenn trotzdem noch einmal ausführlicher auf diese Frage eingegangen wird, so geschieht dies aus zwei Gründen:

- (1) Für das Postulat der einheitlichen Betriebsgewerkschaft wurden zwar bereits eine Reihe von Argumenten angeführt, der schlüssige Beweis konnte jedoch noch nicht erbracht werden. Deshalb soll die sich hier bietende Gelegenheit, zusätzliche Aspekte für die Berechtigung dieser Forderung aufzuzeigen, wahrgenommen werden.
- (2) Zumindest theoretisch besteht die Möglichkeit, daß auf betrieblicher Basis einheitlich organisierte Arbeitnehmer überbetrieblich nach Berufszugehörigkeit zusammengefaßt sind, wenn auch kein praktisches Beispiel für eine solche Organisationsform angeführt werden kann.

Kriterium für die Beurteilung einer Struktur muß ihre Eignung für die Erfüllung der Organisationsaufgaben sein. Eine Struktur, die früher überaus wirkungsvoll

-
- 1) Zu dieser Fragestellung hat Sohn unter Auswertung der relevanten Literatur eine umfassende Analyse geliefert, diese dient als Grundlage für diesen Abschnitt (vgl. Sohn, Karl-Heinz, a.a.O.)
 - 2) Besondere Schwierigkeiten ergeben sich für die Arbeitgeber bei Berufsgewerkschaften, weil sie dann im Regelfall einer Vielzahl von Gewerkschaften gegenüberstehen.
 - 3) Vgl. Sohn, Karl-Heinz, a.a.O., S. 96

war, kann bei einer Änderung der Organisationsziele hinderlich für die neue Aufgabenstellung sein.¹⁾ Ebenso kann eine bestimmte Organisationsform - z.B. einer Gewerkschaft - in einem Land den Aufgaben, die dieser dort zugedacht sind, voll und ganz gerecht werden, dagegen muß evtl. vom Standpunkt eines anderen Landes, in dem den Gewerkschaften eine andere Bedeutung zugewiesen wird, dieselbe Struktur abgelehnt werden. Deshalb kann keinesfalls eine für alle Zeiten und alle Länder gültige Struktur einer Organisation entwickelt werden.

Sohn kommt aufgrund einer umfassenden Auswertung der einschlägigen Diskussion in der Literatur und aufgrund von eigenen Untersuchungen zu dem Ergebnis, daß bei der derzeitigen Situation in der BRD eindeutig der Industriegewerkschaft der Vorzug vor dem Berufsverband als Organisationsprinzip zu geben ist. Er führt dazu drei Gruppen von Gründen an:

"I: Die wirtschaftliche Entwicklung als Ursache der gewerkschaftlichen Konzentration".²⁾

Vor allem in der Entwicklung zum Großbetrieb, die eine große Anzahl von Berufsverbänden je Betrieb zur Folge hatte, wird ein wesentlicher Faktor der Tendenz zur Industriegewerkschaft gesehen. Außerdem wird aus der allgemeinen Konzentrationstendenz der Wirtschaft auch eine solche auf Gewerkschaftsseite nach dem Prinzip der countervailing power gefordert. Schließlich brachte der ständige Wandel in der Berufsstruktur und die verstärkte Mobilität der Arbeitskräfte organisatorische Probleme mit sich, die man in einer Industriegewerkschaft leichter lösen zu können glaubt.³⁾

1) Da eine "richtige" Organisationsstruktur auf die Ziele zugeschnitten sein muß! (Vgl. oben S. 89)

2) Sohn, Karl-Heinz, a.a.O., S. 38

3) Vgl. hierzu ebenda, S. 38 - 45

"II. Politische Überlegungen"¹⁾

Die Berufsverbände hatten durch ihre rein berufsgruppenbezogene Interessenvertretung einen Gruppenegoismus entstehen lassen, der einer politisch gewünschten Solidarisierung der Arbeiterklasse zuwiderlief. Aus diesem Grund wurde vor allem nach dem ersten Weltkrieg die Einrichtung von Industriegewerkschaften gefordert. Ganz allgemein war man überzeugt, daß eine einheitliche Organisation der Arbeiterschaft besser zur Durchsetzung der politischen Forderung geeignet sei, als die Berufsverbände. Insbesondere zur Demokratisierung auf betrieblicher Basis wurde auf die Einheit der betrieblichen Gewerkschaftsorganisation Wert gelegt.²⁾

"III. Organisatorische Gründe für die Bildung von Industrieverbänden"³⁾

Im allgemeinen wird man davon ausgehen können, daß eine größere Gewerkschaft leistungsfähiger ist als eine kleinere. Insbesondere in verwaltungstechnischer Hinsicht, aber auch für die finanzielle Potenz und vor allem für die gewerkschaftliche Agitationsarbeit hat sich eine Zentralisierung als vorteilhaft erwiesen. Eine Hauptrolle in der Diskussion um die Konzentration spielte auch die Frage der Grenzstreitigkeiten zwischen einzelnen Gewerkschaften. Die industriegewerkschaftliche Organisation hat dieses Problem nicht aus der Welt schaffen können, jedoch die Bereinigung solcher Streitfälle leichter werden lassen. Schließlich hat die Einheitlichkeit der gewerkschaftlichen Organisation auch positive Effekte auf die Position der Gewerkschaften auf dem Arbeitsmarkt; statt zahlreicher konkurrierender und rivalisierender Verbände steht den Arbeitgebern eine "monopolistische" Gewerkschaft gegenüber.⁴⁾

1) Sohn, Karl-Heinz, a.a.O., S. 45

2) Vgl. hierzu ebenda, S. 45 - 49

3) Ebenda, S. 49

4) Vgl. hierzu ebenda, S. 49 - 55

Eine ganze Reihe der Aspekte, die in diesem Zusammenhang zur Klärung der Frage "Industriegewerkschaft oder Berufsverband" angeführt wurden, ermöglichen auch Aussagen zum Strukturproblem in dieser Arbeit:

- (1) Berufsverbände im Betrieb können die Wirksamkeit der Arbeitnehmervertretung durch Gruppenegoismen und interne Auseinandersetzungen vermindern. Die Folge können Lohnentwicklungen sein, die unter oder über dem zulässigen Optimum liegen.
- (2) Der auf nationale Ebene übertragene Berufsgruppenegoismus verhindert oder erschwert zumindest erheblich die Ausrichtung der Lohnentwicklung an den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen.

Ein weiterer Hinweis auf die Gestaltung der Zwischenstufen ergibt sich aus den Aufgaben der Lohnstruktur: Neben einzel- und gesamtwirtschaftlicher Lohnentwicklung kommen der Lohnstruktur als dritten Aspekt eigenständige Aufgaben zu. Sie lassen sich unter dem Schlagwort "Lenkungsfunktion der Lohnunterschiede"¹⁾ zusammenfassen und beziehen sich vor allem darauf, daß den Lohn-differenzierungen im Allokationsprozeß des Produktionsfaktors Arbeit Optimierungsaufgaben zufallen.²⁾ Auch hier spielt die berufliche Lohnstruktur eine untergeordnete Rolle, Lohn-differenzierungen nach Berufs- oder Tätigkeitsmerkmalen ergeben sich zudem hauptsächlich im innerbetrieblichen Lohnbildungsprozeß.³⁾ Vielmehr soll

-
- 1) Vgl. Lampert, Heinz, a.a.O., S. 377
 - 2) Vgl. Backman, Jules, Wage Determination - An Analysis of Wage Criteria, Toronto - Princetown - New York - London 1959, S. 7
 - 3) Vgl. hierzu ausführlich bei Mayer, François J.-P., a.a.O., S. 39 ff. Im Gegensatz zur wirtschaftspolitischen Bedeutung standen in der theoretischen Behandlung die Lohn-differenzierungen nach Berufen und Qualifikationen im Vordergrund, insbesondere die Diskussion um die Nivellierung der Lohnunterschiede bezog sich in erster Linie auf die Qualität des Faktors Arbeit (vgl. z.B. Klaus, Joachim, Die Veränderungen der Lohnstruktur, Berlin 1959). Wichtige Literatur zu den verschiedenen Arten der Lohnstruktur ist bei Lampert zusammengestellt (vgl. Lampert, Heinz, a.a.O., insb. Fußnote 19 (S. 380 ff.)).

die Lohnstruktur Arbeitskräfte desselben Ausbildungsstandes über Lohnunterschiede an den Ort ihres produktivsten Einsatzes bringen, wobei mit "Ort" zweierlei gemeint sein kann:

- (a) Man kann im ursprünglichen Sinn des Wortes auf die Lenkung in bestimmte Teilräume einer Volkswirtschaft abstellen. Die Gesamtheit der räumlichen Lohndifferenzierungen drückt sich in der regionalen Lohnstruktur aus.¹⁾
- (b) Man kann im übertragenen Sinn mit "Ort" den Wirtschaftszweig oder die Branche meinen, in die die Arbeitskräfte wandern sollten, damit gesamtwirtschaftlich die Produktion maximiert wird. Diese Lohnunterschiede ergeben sich aus der branchenmäßigen Lohnstruktur.²⁾

Damit das Lohnfindungssystem Lohnstrukturen entwickeln kann, die diesen Aufgaben gerecht werden, muß der Arbeitsmarkt die entsprechenden Instanzen aufweisen. Das bedeutet, daß die Arbeitsmarktparteien Zwischenstufen in regionaler und branchenmäßiger Hinsicht bilden müssen, denen die Abstimmung der entsprechenden Lohnstruktur zukommt. Diesen Zwischenstufen obliegt die Einführung und Verdeutlichung der spezifisch wirtschaftszweig- bzw. wirtschaftsgebietsorientierten Gesichtspunkte in die Lohnverhandlungen. Unter Beachtung dieser Aspekte müssen sie

- "nach unten" die Kompatibilität der betrieblichen Lohnentwicklung durch wechselseitige Beeinflussung herstellen

1) Lampert definiert regionale Lohnunterschiede "...als Unterschiede im gleichartigen Arbeitseinkommen von Arbeitnehmern gleichen Geschlechts und gleicher Qualifikationsstufe in derselben Branche, aber an unterschiedlichen Produktionsstand- bzw. Wohnorten" (Lampert, Heinz, a.a.O., S. 378)

2) Branchenmäßige Lohnunterschiede sind "...Unterschiede im gleichartigen Arbeitseinkommen von Arbeitnehmern gleichen Geschlechts und gleicher Qualifikation in verschiedenen Branchen desselben Wirtschaftsgebietes" (ebenda).

- "nach oben" die Vereinbarkeit mit der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung in derselben Weise sicherstellen.

Daraus wird deutlich, daß die Anforderungen an die Vertreter der Arbeitsmarktorganisationen auf dieser Ebene nicht weniger hoch sind, wie bei der zentralen Instanz. Deshalb gilt das dort für die Besetzung der Positionen Gesagte hier entsprechend.¹⁾

D. Das Kommunikationssystem

I. Allgemeines

Neben dem Aussehen und den Kompetenzen der Organisationseinheiten, die die Entscheidungsstruktur beschreiben, sind Art und Intensität der Verbindungen zwischen ihnen ein weiterer Aspekt der Organisationsstruktur.²⁾ Die verschiedenen Kompetenzträger der gesamten Organisation, von denen jeder Aktivität zur Erreichung seines Teilziels im Rahmen der gesamtorganisatorischen Arbeitsteilung entfaltet, müssen durch Kommunikationsbeziehungen³⁾ ihre Maßnahmen aufeinander abstimmen, damit sie dem Gesamtziel entsprechen.⁴⁾ Das aus der Gesamtheit aller in einer Organisation eingerichteten Kommunikationslinien entstehende Netz bezeichnet man als das Kommunikationssystem einer Organisation.⁵⁾ Das Kommuni-

1) Vgl. oben S. 110 f.

2) Vgl. Stymne, Bengt, a.a.O., S. 82

3) Unter Kommunikation versteht man die Übermittlung von Informationen jeder Art (vgl. Luhmann, Niklas, Kommunikation, soziale, in: HwD0, Sp. 831 - 838, hier: Sp. 831)

4) Vgl. Guetzkow, Harold, Communications in Organizations, in: HO, S. 534 - 573, hier: S. 534

5) Vgl. Hax, Herbert, a.a.O., Sp. 847

kationssystem muß gewährleisten, "... daß den Stellen im System, an denen Entscheidungen zu treffen sind, stets auch zuverlässig die dafür benötigten Informationen zufließen."¹⁾ Da dies bei völlig freier Kommunikation nur zufällig der Fall ist, müssen entsprechende Regeln aufgestellt werden, durch die das Kommunikationssystem eine bestimmte formale Struktur erhält. Wie insgesamt die formale Organisationsstruktur modifiziert werden kann, durch die informale,²⁾ so kann die formale Kommunikationsstruktur noch durch ein System freier Kommunikation abgeändert werden. Insbesondere persönliche Beziehungen können für das organisatorische Zusammenwirken von Bedeutung sein und zwar sowohl im positiven Sinn, indem sie Mängel des formalen Systems überdecken, jedoch ebenso negativ, wenn der Nachrichtenfluß umgelenkt oder verändert wird.³⁾

Entscheidungsstruktur und Kommunikationsstruktur eines Systems bedingen sich wechselseitig, d.h. keine steht in einseitig kausaler Beziehung zur anderen.⁴⁾ Wenn trotzdem hier die eine nach der anderen und damit auf diese zugeschnitten abgeleitet wird, so ist dies arbeitstechnisch begründet: Eine simultane Konstruktion beider Strukturen ist weder gedanklich noch (vor allem!) darstellerisch zu bewältigen. Besonders bei der empirischen Analyse von realen Strukturen (siehe dritter Hauptteil) muß jedoch im Auge behalten werden, daß möglicherweise ein "Mangel" in der Entscheidungsstruktur durch eine entsprechende Kommunikationsstruktur ausgeglichen werden kann.

1) Hax, Herbert, a.a.O., Sp. 847

2) Vgl. oben, S. 85 f.

3) Vgl. Hax, Herbert, a.a.O., Sp. 847; ähnlich Klis, Manfred, a.a.O., S. 65

4) "Beispielsweise lassen sich die Handlungen einzelner Wirtschaftssubjekte entweder durch die Weitergabe von Informationen oder durch die Zusammenfassung ihrer Entscheidungsbefugnisse in einer übergeordneten Instanz, durch Zentralisation koordinieren." (Bössmann, Eva, a.a.O., S. 3 f.)

Grundsätzlicher Ausgangspunkt für die Entwicklung des Kommunikationssystems ist die Frage, an welcher Stelle der Organisation Informationen anfallen und an welcher anderen Stelle diese als Entscheidungsprämissen benötigt werden.¹⁾ Die Antwort auf diese Frage liefert die Richtung des notwendigen Informationsstromes. Daneben müssen jeweils Kriterien entwickelt werden, anhand derer die systembildenden Regeln abgeleitet werden können. Diese Regeln müssen festlegen,

- in welchen Fällen (bei welchen Ereignissen) Nachrichten zu übermitteln sind
- welchen Inhalt, welche Form und Sprache diese Nachricht haben
- welche Wege bei der Nachrichtenübermittlung einzuhalten sind.²⁾

Je nach Informationsart können die Antworten auf diese drei Fragenkomplexe verschieden ausfallen, es sollen deshalb getrennte Systeme für die drei wichtigsten Teile des Kommunikationsprozesses entwickelt werden. Mit Nachdruck muß noch einmal darauf hingewiesen werden, daß aus dem räumlichen Nacheinander der Behandlung keineswegs auf eine entsprechende zeitliche Reihenfolge geschlossen werden darf!

II. Das Willensbildungssystem

Wenn gefordert wurde, daß die Organisationsspitze unter den genannten Bedingungen an den Willen der untersten Ebene gebunden wird, so ist erste Voraussetzung, daß sie diesen Willen kennt. Es müssen deshalb von unten nach oben gerichtete Kommunikationslinien eingerichtet werden, über die Informationen über den Willen der Basis

1) Vgl. Bössmann, Eva, a.a.O., S. 53

2) Vgl. Hax, Herbert, a.a.O., Sp. 847

zur Spitze gelangen können. Es soll im Folgenden versucht werden, die Probleme dieser Kommunikationswege aufzuzeigen und Regeln für ihre Lösung zu finden.

(1) Immer dann, wenn sich die Aufgabe stellt, einen Mechanismus zu entwickeln, der es erlaubt, aus dem Willen der einzelnen Subjekte einer Gruppe durch Abstimmung einen Gruppenwillen zu ermitteln, hat man sich mit den sogenannten "Arrow-Paradoxon"¹⁾ auseinanderzusetzen. Es beinhaltet die mathematisch und experimentell nachweisbare Aussage, daß "...transitive individuelle Präferenzordnungen nicht sicherstellen, daß auch die Präferenzskala der Gesamtheit transitiv ist."²⁾

Relativ einfach ist dieses Problem hier zu lösen: Da sich das gesuchte System nur auf die lohnpolitische Aktivität der Arbeitsmarktparteien beziehen soll, ist von vornherein die zur Aggregation anstehende Präferenzstruktur auf die rein lohnpolitischen Ziele beschnitten. Intransitivitäten können aber erst bei wenigstens drei Alternativen überhaupt auftreten.³⁾ Solange deshalb nur die jeweils gewünschte Nominallohnsteigerung Gegenstand der Abstimmung ist, ergibt sich aus dem Abstimmungsergebnis eine eindeutige Häufigkeitsverteilung, die als Entscheidungsgrundlage dienen kann. Erst wenn zusätzlich noch über eine Reihe von Nebenforderungen abgestimmt wird - etwa allgemeine Arbeitsbedingungen, Investivlohn, Urlaubsgeld etc. - besteht die Möglichkeit,

1) Arrow selbst spricht von dem "paradox of voting" (vgl. Arrow, Kenneth J., Social Choice and Individual Values, 2nd edition, New York - London - Sydney 1963, S. 2)

2) Brandt, Karl, Abstimmungsprobleme bei Gruppenentscheidungen, in: Sozialwissenschaftliche Untersuchungen, FS Gerhard Albrecht zum 80. Geburtstag, hrsg. von Helmut Arndt, Berlin 1969, S. 109 - 131, hier: S. 124

3) "Indeed, if there are two alternatives, it is possible to construct a social welfare function." (Arrow, Kenneth J., a.a.O., S. 46)

daß Intransitivitäten auftreten, insbesondere wenn die subjektiven Einschätzungen der einzelnen Zusatzziele sehr uneinheitlich sind.¹⁾ Intransitive Präferenzstrukturen sind aber als Entscheidungsgrundlage ungeeignet,²⁾ deshalb sollte darauf geachtet werden, daß höchstens eine Zusatzforderung gleichzeitig mit der Lohnentwicklung zur Entscheidung gestellt wird.

(2) Zur Gewährleistung einer möglichst unverfälschten Informationsübertragung sollen die Kommunikationswege möglichst direkt verlaufen.³⁾ Daraus wäre zu folgern, daß die Abstimmungsergebnisse direkt von der Basis an die Zentralinstitution weiterzuleiten sind. Das aber wird in aller Regel zu einer Überbelastung der Zentrale⁴⁾ mit Aufbereitungs- und Auswertungsarbeiten führen, was entweder sehr lange Zeit in Anspruch nähme oder zur Ausbildung eines "Wasserkopfes" der Organisation durch Aufblähung der Spitzeninstitution zwingen wird. Beides ist unerwünscht.

(3) Als Ausweg bietet sich die Einschaltung der Zwischenstufen an. Sie könnten die Aufbereitung der Basisinformationen übernehmen und durch geeignete Vorauswahl dafür sorgen, daß die Organisationsspitze nicht mit der Prüfung oder Verarbeitung von Daten unnötig belastet wird, welche sie zu ihrer Entscheidungsfindung nicht benötigt. Mit jeder Selektionsfunktion in einem Informationsstrom ist aber die Gefahr einer - bewußten oder unbewußten - Manipulation verbunden. Je größer die Zahl

1) In homogenen Gruppen, deren Mitglieder in ihren individuellen Präferenzstrukturen weitgehend übereinstimmen, wird es kaum zu Intransitivitäten kommen. Deshalb kann man eine transitive Reihung der Gruppennormen einer heterogenen Gruppe dann erreichen, wenn eine homogene Subgruppe existiert, die groß genug ist, die übrigen zu majorisieren (vgl. Brandt, Karl, a.a.O., S. 125)

2) Vgl. ebenda

3) Vgl. Guetzkow, Harold, a.a.O., S. 543

4) Auf die Bedeutung der Aufnahmekapazität der Netzpole für die "Qualität" des Kommunikationsnetzes hat besonders Gäfgen hingewiesen (vgl. Gäfgen, Gérard, Ansätze zur Ökonomik der Kommunikationsprozesse, in: FA N.F., Bd. 30, Heft 1, S. 118 - 124, hier: S. 122)

der selektierenden Einheiten und je freier sie in Form und Inhalt der Weitergabe von Informationen sind, umso größer wird die Gefahr der Verzerrung oder interessenbedingten Filterung der Nachrichten.¹⁾ Eng damit zusammen hängt auch die Erscheinung der Ungewißheitsabsorption. Sie ist "... eine häufig zu beobachtende systematische Veränderung von Informationen, die einem Entscheidungszentrum zufließen, ..." und "... kommt dadurch zustande, daß von einer gewissen Stufe an nicht mehr über die ursprünglich beobachteten Fakten weiterberichtet wird, sondern daraus bereits Schlüsse auf die entscheidungsrelevanten Daten gezogen werden".²⁾ Als wichtigste Information geht dem Empfänger dabei der Ungewißheitsgrad der erhaltenen Daten verloren, was für die Richtigkeit der zu treffenden Entscheidung von fundamentaler Bedeutung sein kann.³⁾

Um einen Ausweg aus dem Dilemma der Problemkreise (2) und (3) zu finden, muß dafür gesorgt werden, daß den aufbereitenden und filternden Zwischenstufen durch verbindliche Vorschriften Regeln angegeben werden, welche Informationen sie in welcher Form "nach oben" weiterzugeben haben. Diese Regeln müssen sich auf folgende Teilaspekte beziehen:

(a) Zunächst muß bereits die Willensermittlung auf Betriebsebene daran ausgerichtet sein, welche Informationen die Zentrale braucht. Z.B. kann es für diese neben der Frage nach der gewünschten Lohnentwicklung zur Erkundung ihres Aktionsspielraumes wichtig sein, zu erfahren, welche Lohnerhöhung als mindestens zu erreichen angesehen wird, welche nicht überschritten werden sollte. Darüber hinaus kann die Leitung der Betriebsgewerkschaft zur eigenen Informierung Zusatzfragen stellen,

1) Vgl. Hax, Herbert, a.a.O., Sp. 850

2) Ebenda

3) Vgl. ebenda, Sp. 851

deren Ergebnisse nicht weitergegeben werden brauchen (z.B. hinsichtlich der innerbetrieblichen Lohnstruktur).

(b) Sofern man die Auswertung der Abstimmung nicht der übergeordneten Stufe überhaupt ganz überlassen will, muß die Betriebsebene jedenfalls das Gesamtergebnis hinsichtlich der Lohnforderungen weiterleiten. Denn wenn z.B. nur ein Mittelwert gemeldet wird, geht bereits auf diese Stufe jede Auskunft über die Ungewißheit dieses Wertes verloren. Ebenso dürfen die Zwischenstufen nicht nur Mittelwerte weitergeben, sondern auch andere, die Verteilung beschreibende Größen (z.B. Spannweite, Streuungsmaße, dichteste Werte etc.¹⁾), denn Mittelwerte allein können unter Umständen wenig repräsentativ für die zu beschreibende Verteilung sein.

(c) Neben diesen rein technischen Aufgaben der Zusammenfassung und Weiterleitung von Informationen der untersten Ebene sind die Zwischenstufen aber auch selbst im Besitz von Informationen, die für die Zentrale entscheidungsrelevant sind. Insbesondere können sich diese auf erforderliche Lohnstrukturen zur Erfüllung von regionalen und branchenmäßigen Allokationsaufgaben beziehen. Vor allem dann müssen diese zusätzlichen Informationen weitergeleitet werden, wenn die sich aus der Aggregation ergebenden Strukturen sehr stark von den Vorstellungen der zuständigen Zwischenstufen abweichen. Keinesfalls darf dann diesen das Recht eingeräumt werden, die Strukturen entsprechend zu modifizieren, sondern sie müssen ihre eigenen Vorstellungen mit den notwendigen Begründungen der Zentrale - etwa als Stellungnahme zu den gemeldeten Zahlen - zur Kenntnis bringen.

1) Vgl. hierzu z.B. Anderson, Oskar, Probleme der statistischen Methodenlehre in den Sozialwissenschaften, 5. Aufl. Würzburg 1965, S. 19 ff.

(d) Da sich bei einer Weitergabe über die regionalen Zwischenstufen insgesamt das gleiche Ergebnis zeigen muß, wie bei der Weitergabe über die fachliche Untergliederung, erscheint es auf den ersten Blick vor allem aus Wirtschaftlichkeitsgründen angebracht, nur einen Weg einzuschlagen. Es sprechen aber verschiedene Gründe dafür, beide Wege gleichzeitig zu gehen:

- bei nur einem Weg gehen Informationen über die Angemessenheit entweder der regionalen oder der branchenmäßigen Lohnstruktur verloren. Werden um das zu vermeiden, eigene Kommunikationswege eingerichtet, vermindern sich die wirtschaftlichen Vorteile des "Einweg-Verfahrens" erheblich.
- bei gleichzeitiger Meldung über zwei Linienzüge ergibt sich eine günstige Kontrollmöglichkeit.
- allgemein ermöglicht eine Mehrfachverknüpfung von Organisationseinheiten nicht nur die rein rechnerische Kontrolle, sondern auch die Kontrolle etwaigen Mißbrauchs von Autorität sowie der Einhaltung der Weitergabe- und Aufbereitungsrichtlinien.¹⁾

Es ist somit eine doppelte Verbindung von Basis und Spitze einerseits über die fachliche, andererseits über die räumliche Untergliederung zu befürworten. Darüber hinaus kann noch ein zusätzlicher "direkter Draht" von der Spitze zur Basis für etwaige Rück- und Kontrollfragen von Vorteil sein.²⁾ Jedoch kann man diese Kommunikationslinie wohl dem informellen System überlassen, es sollte deshalb der direkte Kontakt lediglich nicht ausdrücklich untersagt sein.

1) Vgl. Franke, Joachim, Psychologische Überlegungen zu einer zeitgemäßen Führungsform, in: Industrielle Organisation, Jg. 39 (1970), Nr. 11, S. 467 - 474, hier: S. 472 f.

2) Vgl. ebenda, S. 472

III. Das Informationssystem¹⁾

Neben der Organisationsspitze ist die Betriebsebene die zweite wichtige Entscheidungsinstitution der Arbeitsmarktparteien. Dabei ist die Betriebsleitung auf Arbeitgeberseite direkt entscheidungsfähig, während auf Arbeitnehmerseite die letzte Entscheidung beim Arbeiter liegt. Die betriebliche Gewerkschaftsleitung ist somit nicht eigentlich Entscheidungsträger, sondern stellt nur den Willen der Belegschaft unmittelbar fest.²⁾ Damit eine Chance besteht, daß die Entscheidungen der Spitze und der Basis einander entsprechen, müssen die Entscheidungsprämissen der Spitze auch in die Entscheidungen der Basis eingehen. Erste Voraussetzung dafür ist, daß diese Prämissen an der Basis überhaupt bekannt sind. Deshalb ist eine Verbindung von der Einheit des Systems, die im Besitz der Information ist, zu den Einheiten einzurichten, die für ihre Entscheidung diese Information benötigen. Es stellt sich die Frage, auf welchem Weg und in welcher Form diese Informationen zu übermitteln sind, damit Effizienz gewährleistet ist.

Prinzipiell in gleicher Weise wie oben sind Vor- und Nachteile des direkten Weges gegen Vor- und Nachteile des indirekten abzuwägen,³⁾ jedoch liegen diese hier anders als beim Entscheidungssystem: die Vorteile des direkten sind ebenso wie die Nachteile des indirekten Weges allgemeiner Art und treten hier entsprechend auf. Dagegen sind die Nachteile der direkten ebenso wie die Vorteile der indirekten Verbindung eher spezieller Art und daher von System zu System verschieden.

1) Der allgemeine Begriff "Information" wird im folgenden Abschnitt eingeengt und nur für die Kennzeichnung des Informationsflusses von oben nach unten verwendet!

2) Vgl. oben S. 122 f.

3) Vgl. S. 121 f.

Wenn die Organisationsspitze den Betrieben bzw. den darin tätigen Arbeitern die gesamtwirtschaftlichen Überlegungen klarzumachen versucht, die sie bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen hat, so kann sie dies zweifellos durch ein geeignetes Kommunikationsmittel direkt tun, ohne daß der (oder die) Empfänger durch die Quantität der Informationen überfordert wird¹⁾ (werden). Hingegen treten hier alternativ folgende Probleme auf:

- (1) Beziehen sich die Mitteilungen nur auf allgemeine gesamtwirtschaftliche Daten, so lassen sie den Empfänger einen breiten Interpretationsspielraum, inwieweit und auf welche Weise diese Daten bei seiner individuellen Entscheidung Berücksichtigung finden sollten. Außerdem besteht die Gefahr, daß die abstrakten gesamtwirtschaftlichen Überlegungen nicht in einer "Sprache" übermittelt werden, die die Empfänger verstehen.²⁾ Somit ist es höchst unsicher, daß die gewünschte Entscheidung gefällt wird.
- (2) Werden andererseits die Mitteilungen von der Spitze auf die einzelnen Betriebe zugeschnitten, und in einer Sprache übermittelt, die die Eigenart der jeweiligen Empfänger berücksichtigt, so dürfte der erforderliche Arbeitsaufwand beinahe ebenso groß sein wie bei der Verarbeitung der Vielzahl der Einzelinformationen von der Basis.³⁾ Deshalb ist eine Überlastung des Senders wahrscheinlich.

1) Wie dies beim Willensbildungssystem bei der Zentralinstitution der Fall war (vgl. oben S. 121)

2) "Eine Kommunikation, die nicht verstanden wird, kann keine Autorität gewinnen" (Barnard, Chester J., Die Führung großer Organisationen, Essen 1970, S. 142)

3) Vgl. oben S. 121

Auch hier bietet sich als Ausweg die Einschaltung der Zwischenstufen an. Sind die Untergliederungen wie oben gefordert¹⁾ strukturiert, so kann den Institutionen der einzelnen Stufen die Aufgabe übertragen werden, die Mitteilungen der jeweils übergeordneten Stufe für ihren Bereich zu erläutern. Die Informationen erfahren dann eine sukzessive Aufspaltung auf ihrem Weg nach unten, ebenso kann "sprachliche" Anpassung Schritt für Schritt erfolgen.

Diese schrittweise Umwandlung der ursprünglichen Nachricht bringt jedoch auch die Gefahr ihrer Verfälschung mit sich, was dazu führen kann, daß die Gesamtheit der Einzelinformationen, die schließlich die Belegschaften der Betriebe erreichen, nicht mehr kompatibel ist mit der ursprünglich von der Zentrale ausgegangenen Information. Es müssen deshalb auch hier wieder Regelungen gefunden werden, die Verfälschungen der Informationen durch den Aufspaltungs- und Übersetzungsprozeß nach Möglichkeit ausschließen.

Weit weniger sinnvoll als beim Entscheidungsprozeß erscheint es hier, zur Kontrolle eines Aufspaltungsprozesses einen zweiten Informationsweg aufzubauen, denn

- die Empfangskapazität des einzelnen ist geringer als die einer Institution, so daß eine doppelte oder gar mehrfache Information über den gleichen Sachverhalt schnell zur Überlastung und Interesselosigkeit führen kann.²⁾
- Bringen verschiedene Aufspaltungsprozesse tatsächlich abweichende Ergebnisse, so wird der Empfänger verunsichert und verliert leicht sein Vertrauen in die

1) Vgl. 2. Hauptteil Abschnitt C III

2) "Die Tatsache, daß die Aufmerksamkeitsspanne und das Gedächtnis der Menschen eng begrenzt sind und nicht wesentlich ausgeweitet werden können, bildet das strategische Problem aller nichtmaschinellen Informationsverarbeitung." (Luhmann, Niklas, Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964, S. 194)

Fähigkeiten der Informierenden.¹⁾

Deshalb ist zwar eventuell eine Zusammenarbeit der fachlichen und der räumlichen Untergliederungen sinnvoll, keineswegs aber sollen den zu Informierenden in diesem Fall zwei Informationszüge über den gleichen Sachverhalt Auskunft geben.

Ist es auf diese Weise möglich, den Entscheidenden an der Basis die erforderlichen Informationen in einer für sie verständlichen Sprache zuzuleiten, so ist damit noch keineswegs gesichert, daß er sich für die gewünschte Handlungsalternative entscheidet. Da der Befehl als ein Mittel zur Herbeiführung der gewünschten Entscheidung bzw. Handlung ausscheidet,²⁾ bleibt nur die Möglichkeit, auf die Informationsverarbeitung der Individuen Einfluß zu nehmen, d.h. es müssen zusätzlich die Vorgänge im menschlichen Organismus gesteuert werden, damit auf die als Stimuli gedachten Informationen die erwarteten Reaktionen erfolgen.³⁾ Welche Reaktionen bei einem Individuum auf ein Stimulus erfolgt, hängt von seinem Image⁴⁾ ab; darunter ist das subjektive Modell zu verstehen, das sich dieses Individuum von seiner Umwelt gebildet hat.⁵⁾ Jede wahrgenommene Information führt zu einer Änderung dieses subjektiven Umweltmodells, von dem die Einschätzung der Handlungsalterna-

-
- 1) Zur Bedeutung der Glaubwürdigkeit des Informierenden für den Beeinflussungs- bzw. Manipulierungserfolg vgl. Klis, Manfred, a.a.O., S. 99 ff. Zu den möglichen Konsequenzen sich widersprechender Informationen vgl. Barnard, Chester J., a.a.O., S. 142 f.
 - 2) Vgl. oben S. 82
 - 3) Zur Erklärung der psychischen Vorgänge bei der Informationsverarbeitung im Menschen durch unterschiedliche Richtungen der psychologischen Theorie vgl. Klis, Manfred, a.a.O., S. 38 ff.
 - 4) Vgl. dazu ausführlich Boulding, Kenneth E., The Image, Binghamton - New York 1956
 - 5) Vgl. Klis, Manfred, a.a.O., S. 41

tiven eines Verhaltensraumes¹⁾ abhängt. Es kann somit durch Informationen erreicht werden, daß über die Änderung des Umweltmodells die subjektive Einschätzung der Handlungsalternativen geändert wird, d.h. daß über die Änderung des Umweltmodells die subjektive Einschätzung der Handlungsalternativen so geändert wird, daß die Entscheidung für eine bestimmte Reaktion auf ein Stimulus fällt. Anders ausgedrückt kann durch Ergänzung bzw. Modifikation der im menschlichen Gedächtnis gespeicherten Informationen²⁾ über die Umwelt seine kognitive Struktur geändert werden; auf eine solche Veränderung zielen letztlich alle Beeinflussungsversuche ab.³⁾ Solche Versuche können sowohl im Zusammenhang mit der als Stimulus gedachten Information durch deren Ausgestaltung als auch durch zusätzlich einmalige oder fortgesetzte Informations-tätigkeit unternommen werden. Auf beiden Wegen soll die Bereitschaft des Individuums geschaffen werden, auf das Stimulus in der erwarteten Weise zu reagieren, d.h. es soll überzeugt werden, daß ihm die Wahl der gewünschten Handlungsalternative den größten Gesamtnutzen bringt.⁴⁾

Neben der Art der Einflußnahme und den Eigenschaften des zu Beeinflussenden, hängt die Möglichkeit der Einflußnahme insbesondere von den Eigenschaften und Voraussetzungen desjenigen ab, von dem dieser Einfluß ausgeht.⁵⁾ Die Macht, die jemand auf eine andere Person

-
- 1) "Der Verhaltensraum eines Individuums ist definiert durch die verschiedenen Verhaltenspositionen, die das Individuum in der Zukunft einnehmen kann." (Klis, Manfred, a.a.O., S. 42)
 - 2) Man bezeichnet diese auch als kognitive Informationen und unterteilt sie in drei Kategorien: (1) Werte (values), (2) Überzeugungen (beliefs) und (3) Einstellungen (attitudes). (Vgl. Klis, Manfred, a.a.O., S. 45)
 - 3) Vgl. ebenda, S. 45 und S. 53
 - 4) Vgl. ebenda, S. 42
 - 5) Vgl. Cartwright, Dorwin, Influence, Leadership, Control, in: HO, S. 1 - 47, hier: S. 4

ausüben kann, d.h. seine Fähigkeit, diese zu beeinflussen,¹⁾ ist insbesondere von der Autorität bestimmt, mit der der Beeinflussende ausgestattet ist. Man kann Autorität auch direkt als eine Form der Macht bezeichnen: "Autorität ist Macht, die de facto als legitim angesehen wird."²⁾ Autorität eines Informierenden ist demnach an die Voraussetzung gebunden, daß der Adressat den Inhalt akzeptiert, denn die Freiwilligkeit des Beeinflußten ist ganz allgemein mit dem Begriff der Autorität verbunden.³⁾ Dazu ist erforderlich, daß dieser Inhalt nicht unvereinbar erscheint mit den Zielen des einzelnen bzw. mit den von ihm als Organisationszweck angesehenen Zielen.⁴⁾ Daß eine solche Inkompatibilität auftritt, ist umso unwahrscheinlicher

- je überzeugter der Empfänger ist, daß der Sender sich an die Organisationsziele hält
- je mehr Vertrauen der Empfänger in die Fähigkeit des Senders setzt, die jeweilige Situation zu erkennen und auszuwerten.

Die erste Voraussetzung ist dabei im wesentlichen durch Erfahrung zu schaffen, wobei bei den Mitgliedern das Vertrauen entstehen muß, daß alle Instanzen stets das oberste Handlungsmaxime im Auge haben.⁵⁾ Dagegen stellt die zweite Voraussetzung die fachliche Autorität dar, die die Informierenden besitzen müssen.⁶⁾ Je größer

1) Vgl. Cartwright, Dorwin, a.a.O., S. 4 und Klis, Manfred, a.a.O., S. 24

2) Etzioni, Amitai, a.a.O., S. 85

3) Vgl. Landwehrmann, Friedrich, Autorität, in: HWdO, Sp. 269 - 273, hier: Sp. 269, ebenso Blau, Pater M., and Scott, Richard W., a.a.O., S. 28

4) Vgl. Barnard, Chester J., a.a.O., S. 142

5) Vgl. ebenda, S. 143 f.

6) Vgl. hierzu Landwehrmann, Friedrich, a.a.O., Sp. 270 und die Übersicht der Autoritätsformen in Abb. 1, Sp. 271 f. Im angelsächsischen Sprachgebrauch kommt dieser fachlichen Autorität der Begriff der "authority of competence" am nächsten (vgl. zur Zusammenfassung der Autoritätsquellen Ziegler, Helmut, Strukturen und Prozesse der Autorität in der Unternehmung, Stuttgart 1970, S. 37 ff.)

insgesamt die Autorität, die die Informierenden besitzen, umso einfacher wird es sein, das Verhalten der Mitglieder in die gewünschte Richtung zu beeinflussen, vor allem wird die Autorität ständig zunehmen, wenn die Mitglieder in der Vergangenheit die Erfahrung gemacht haben, daß sich die Befolgung der Ratschläge für sie positiv ausgewirkt hat.¹⁾ Andererseits kann jede neue Information, die nicht den Zielen entspricht - oder die zumindestens diesen Anschein erweckt - kognitive Dissonanzen erzeugen, mit deren Beseitigung auch die Autorität schwindet.²⁾ Deshalb darf auch hohe Autorität nicht dazu verleiten, die Informationen nachlässig oder schlecht begründet, oder ähnliches, zu formulieren.

IV. Das Kontrollsystem

Das Kontrollsystem ist ein weiteres zentrales Element der Organisationsstruktur.³⁾ Kontrolle ist zur optimalen Erreichung des Organisationsziels immer dann notwendig, wenn mehrere Personen oder Institutionen in einer Organisation durch ihre Einzelentscheidungen auf diese Erreichung Einfluß nehmen können. Da dies nahezu immer der Fall ist,⁴⁾ muß praktisch in jeder Organisation die Möglichkeit bestehen, daß die Entscheidungen einer Instanz von einer oder mehreren anderen geprüft werden können. Zur Beschreibung der Kontrollstruktur müssen folgende Fragen beantwortet

- 1) Es hat sich dann "... eine Veränderung der kognitiven Informationen und Informationsstrukturen im Lang- und Dauergedächtnis..." ergeben, d.h. es hat ein Lernvorgang stattgefunden (Klis, Manfred, a.a.O., S. 51)
- 2) Vgl. hierzu ebenda, S. 54 und S. 130
- 3) Vgl. Etzioni, Amitai, Organizational Control Structure, in: HO, S. 650 - 677, hier: S. 650
- 4) Selbst wenn die unteren Instanzen nur ausführende Tätigkeiten verrichten, sind dabei in der Regel noch Verfahrens- und Detailentscheidungen zu treffen (vgl. Klis, Manfred, a.a.O., S. 10, ebenso Thompson, James D., Organizations in action, New York etc. 1964, S. 132)

werden:

- (1) Wer kontrolliert die Entscheidungen wessen?
- (2) Worauf beziehen sich diese Kontrollen?
- (3) Beschränkt sich die Kontrolltätigkeit lediglich auf die Feststellung des Ergebnisses der Entscheidung¹⁾ oder bestehen auch Möglichkeiten, die Änderung dieser Entscheidung zu bewirken und wenn ja, welche?

Zu (1): Als Grundsatz zur Beantwortung der Frage, wer wen in Organisationen zu kontrollieren berechtigt sein soll, kann man die Forderung betrachten, daß jeweils derjenige, der eine Entscheidungsbefugnis ganz oder zum Teil an einen anderen delegiert hat, in der Lage sein soll, die im Rahmen dieser Befugnis getroffenen Entscheidungen zu kontrollieren.²⁾ Dieses Prinzip führt in hierarchisch strukturierten Organisationen, in denen die Entscheidungsbefugnis von oben nach unten delegiert wird, zu entsprechend hierarchischen Kontrollstrukturen, bei denen die jeweils übergeordneten Instanzen die ihnen nachgeordneten kontrollieren.³⁾ In der vorwiegend demokratisch strukturierten Organisation bedeutet dies entsprechend, daß die "letzte" Kontrollberechtigung immer bei der Basis liegen muß, die individuelle Entscheidungsbefugnisse delegiert, damit die Ziele besser erreicht werden können. Die Erfüllung dieser Aufgabe durch die Organisationsführung setzt jedoch auch voraus, daß diese die Entscheidungen, die von den einzelnen im Rahmen der bei ihnen verbliebenen Kompetenzen getroffen werden, auf ihre Vereinbarkeit mit dem Verbandsziel überprüfen, d.h. kontrollieren kann. Wie oben bei den Einflußmöglichkei-

- 1) Wenn der Kontrollbegriff "... die Analyse des Ist und den Vergleich des Ist mit dem Soll zwecks Beeinflussung des Ist-Zustandes" umschließt (vgl. Bartölke, Klaus, a.a.O., S. 169), so ist dies eigentlich noch keine Kontrolle.
- 2) Dieser Grundsatz läßt sich aus der Argumentation bei Hax und bei Haire ableiten (vgl. Hax, Herbert, Die Koordination von Entscheidungen, Köln-Berlin-Bonn-München 1965, S. 200 ff. und Haire, Mason, Growth of Organizations, in: Modern Organization Theory, a.a.O., S. 272-306, hier: S. 290)
- 3) Entsprechend fordert Hax für die Unternehmung, daß nicht der Kontrollierende dem Entscheidungsträger unterstellt ist (vgl. Hax, Herbert, Die Koordination von Entscheidungen, a.a.O., S. 204)

ten¹⁾ muß deshalb auch im Kontrollsystem Wechselseitigkeit gefordert werden.

Die Zwischenstufen haben sowohl von der Basis als auch von der Spitze Entscheidungskompetenzen - zumindest aber Kompetenzen zur Entscheidungsvorbereitung und -durchführung - übertragen bekommen. Deshalb müssen sie auch einer Kontrolle sowohl von unten als auch von oben unterzogen werden. Andererseits haben sie selbst keine Kompetenz direkt delegiert, haben also auch kein "originäres" Anrecht auf Kontrolle der anderen Instanzen. Damit ist jedoch nicht gesagt, daß ihnen nicht aus Zweckmäßigkeitsgründen Kontrollkompetenzen sowohl von oben als auch von unten übertragen sein können.²⁾

Zu (2): Für die Wirkungen des Kontrollsystems ist weiter von Bedeutung, was im einzelnen der Kontrolle durch die dazu vorgesehene Instanz unterworfen ist. Die Überprüfung kann zum Inhalt haben

- die rein sachliche Richtigkeit der Entscheidung (z.B. falsche Zahlenangaben, Rechenfehler, logische Fehlschlüsse usw.)
- die Vereinbarkeit der Entscheidungsergebnisse mit den Vorstellungen der Kontrollinstanz
- den Entscheidungsprozeß selbst.³⁾

Während eine rein sachliche Kontrolle ohne große Auswirkung auf die Einflußstruktur der Organisation sein dürfte,⁴⁾ hängt es bei den beiden anderen Alternativen

-
- 1) Vgl. die Abschnitte D II und D III dieses Hauptteils
 - 2) Wie dies auch im Willensbildungs- und Informationssystem der Fall war (vgl. oben 2. Hauptteil, Abschnitte D II und D III)
 - 3) Diese Einteilung erfolgt in Anlehnung an Hax, Herbert, Die Koordination von Entscheidungen, a.a.O., S. 202 f.
 - 4) Wenn man von möglichen psychologischen Effekten des Gefühls des "Kontrolliert-Werdens" absieht (vgl. hierzu ebenda, S. 204)

von den Konsequenzen ab, die das Kontrollergebnis nach sich ziehen kann, inwieweit durch das Kontrollsystem die eigentliche Entscheidungsstruktur geändert wird.

Zu (3): Werden Entscheidungsprozeß und Entscheidungsergebnis lediglich zu informativen Zwecken von der Kontrollinstanz geprüft, so wird - wenn man überhaupt hier schon von Kontrolle sprechen kann¹⁾ - die Entscheidungsstruktur hierdurch noch nicht geändert. Man wird auch noch nicht von einer Änderung sprechen können, wenn man aufgrund dieser Informationen bei zukünftigen Entscheidungsprozessen die Beeinflussungsversuche auf den üblichen Wegen intensiver gestaltet.²⁾ Anders muß das Urteil jedoch schon dann ausfallen, wenn bei einem nicht den Vorstellungen der Kontrollinstanz entsprechenden Entscheidungsergebnis bzw. -prozeß diese die Entscheidungsinstanz zu einer Änderung bzw. Revision zu überreden versucht. Bereits in diesem Fall tritt eine gewisse Verschiebung der Entscheidungskompetenz ein, wenn auch noch nicht in dem Ausmaß, daß man bereits von einer Gefährdung der ursprünglichen Willensbildungsstruktur sprechen könnte.³⁾ Eine solche tritt aber schon ein, wenn die Kontrollinstanz die entscheidenden Institutionen verbindlich anweisen kann, ihre bereits getroffene Entscheidung noch einmal zu überprüfen, gegebenenfalls verbunden mit einer Richtungsangabe, in der eine Korrektur erwartet wird. Ähnliches gilt, wenn bezüglich des Entscheidungsvorganges Weisungen ergehen können. Verstärkt werden diese Änderungen, wenn bei Nichtbefolgung bestimmte Sanktionsmöglichkeiten bestehen.⁴⁾

1) Vgl. oben S. 132 (Fußnote 1)

2) Solange man nicht von Überzeugungsversuchen zur Manipulation übergeht (vgl. zur Unterscheidung Klis, Manfred, a.a.O., S. 30)

3)4) Vgl. Fußnote 1 auf S. 135

Eine völlige Verschiebung der Entscheidungsstruktur tritt dann ein, wenn die Kontrollierenden bei unerwünschten Entscheidungen die Revision in eine bestimmte Richtung erzwingen oder ihre eigene Entscheidung an deren Stelle setzen können.¹⁾ In einem solchen Fall hat die eigentliche Entscheidungsstufe keinen Entscheidungsspielraum mehr, ihre Kompetenz ist de facto auf die Kontrollinstanz übergegangen.

Aus diesen allgemeinen Aussagen über die Bedeutung und Wirkung der Kontrolle lassen sich für das gesuchte Entscheidungsmodell folgende Schlüsse ziehen:

1. Kontrolle der Basis: Unbedenklich ist die Überprüfung der sachlichen Richtigkeit der Entscheidung, solange sich diese tatsächlich nur auf die Richtigkeit der Ausgangsbasis, der logischen und rechnerischen Verarbeitung etc. bezieht. Diese Kontrolle wird wohl zweckmäßigerweise von den fachlich und/oder regional nächsthöheren Stufen wahrgenommen. Die Überprüfung der Vereinbarkeit der Entscheidung mit den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen soll zunächst rein informativ sein. Bei gravierenden Abweichungen bestehen auch noch kaum Bedenken, wenn eine höhere Stufe über das Informationssystem Einfluß zu nehmen versucht, etwa indem sie auf unerwünschte Auswirkungen und Konsequenzen hinweist. Keinesfalls dürfen Sanktionen angedroht oder sonst irgendwelche Zwänge ausgeübt werden. Bis zu welcher Stufe im Entscheidungssystem die Kontrollinformation weitergegeben werden muß und von welcher Stufe entsprechend der Beeinflussungsversuch auszugehen hat, hängt vom Ausmaß und der Verbreitung der Abweichung ab: Bei geringfügigen Abweichungen in einzelnen Firmen, die gesamt-

1) Diese drei Stufen der Kontrollmacht bzw. -befugnis entsprechen ungefähr der Unterscheidung Etzionis in "identitive power", "utilitarian power" und "coercive power" (vgl. Etzioni, Amitai, Organizational Control Structure, a.a.O., S. 651)

wirtschaftlich nicht zu Buche schlagen, kann der Versuch einer weiteren Angleichung an die spezifizierte "Leitlinie" von den direkt nachfolgenden regionalen und/oder fachlichen Stufen unternommen werden. Sind die Abweichungen deutlicher oder treten sie lokal oder branchenmäßig auf, müssen die Stufen tätig werden, die die entsprechenden räumlichen oder sachlichen Gebiete umfassen. Im Extremfall bei einer allgemeinen Abweichung kann sogar die Spitze eingeschaltet werden müssen. Diese Einschaltung kann sich dann allgerdings auch so auswirken, daß bei einer allgemeinen, gleichgerichteten Abweichung die Spitze ihrerseits zur Modifikation ihrer ursprünglichen Entscheidung veranlaßt wird.

2. Kontrolle der Spitze: Eine mögliche Form der Kontrolle der Spitzenentscheidungen auf ihre Vereinbarkeit mit den Einzelentscheidungen wurde oben bereits angedeutet: weicht die Meinung der obersten Instanz so stark von der Summe der Einzelmeinungen ab, daß im Rahmen der Beeinflussungsmöglichkeiten von oben nach unten eine Übereinstimmung nicht hergestellt werden kann, so wird sich die Spitze gezwungen sehen, auch ihre Entscheidung zu revidieren. Ergeben sich solche Abweichungen häufig, so geht das Vertrauen in die gewählten Vertreter verloren, Fähigkeit und Loyalität der angestellten Experten werden angezweifelt. Das ist auch und vielleicht gerade dann der Fall, wenn die Zwischenstufen bei der Verarbeitung der Zentralentscheidungen auf logische Widersprüche und sachliche Mängel stoßen.

Die wirksamste Kontrolle ist in solchen Fällen für die gewählten Funktionäre ein wirksames Wahlsystem, welches gewährleistet, daß Vertreter, die das Vertrauen der Mitglieder verloren haben, entweder bei der nächsten turnusgemäßen Wahl oder durch einen Mißtrauensantrag zwischen den Wahlterminen abgewählt werden können. Zu fordern ist deshalb ein Wahlsystem, das den Mitgliederwillen, nicht den Willen einer Funktionärsschicht

zum Ausdruck bringt. Angestellte Berater müssen bei offensichtlicher Unfähigkeit entlassen werden. Die Kontrolle über diese kann jeweils der Ebene überlassen werden, der sie zugeteilt sind, denn diese wird ein Interesse an der fehlerfreien Arbeit dieser Leute haben.

3. Kontrolle der Zwischenstufen: Den Zwischenstufen wurden Aufgaben zugewiesen, die - wenn auch z.T. nicht selbst Entscheidungen darstellend - für die Entscheidungsvorbereitung ebenso wie für die Entscheidungsdurchsetzung sowohl der Basis als auch der Spitze von Bedeutung sind. Durch Unfähigkeit, bewußte oder unbewußte Entstellung oder Verschleierung von Sachverhalten, können diese Stufen deshalb zu unrichtigen Entscheidungen Anlaß geben oder Inkompatibilitäten entstehen lassen. Deshalb muß sowohl der Basis als auch der Spitzenorganisation eine Kontrollmöglichkeit gegeben werden.

Bei den gewählten Vertretern ist die demokratische Kontrolle durch Mißtrauensvoten und Wahlverfahren von der Basis her auch für diese Stufen eine wirksame Kontrolle. Dagegen darf die Spitze gegenüber den gewählten Vertretern keine solchen direkten Sanktionsmittel haben, weil sonst das Recht der Basis, diese Vertreter frei zu wählen, durchbrochen ist. Denkbar ist jedoch, daß auch der Spitze die Möglichkeit eines Mißtrauensantrages eingeräumt wird, über den dann aber die Mitglieder zu befinden haben. Bei Angestellten ist die wirksamste Kontrolle auch hier die Entlassungsmöglichkeit, die wiederum der jeweiligen Stufe eingeräumt werden kann.

E. Strukturelle und zeitliche Erfordernisse der
Kontakte zwischen den Arbeitsmarktparteien

I. Die Bedeutung der Verhandlungsebene für das Ver-
handlungsergebnis - die Aussagen der Bargaining-
Theorien

Bisher wurden die Prozesse, die die Koordinierung innerhalb der Organisationen bewirken sollen, analysiert. Als einzige Aussage über die Kontaktstellen zwischen den beiden Arbeitsmarktparteien ergab sich dabei die Forderung, daß der eigentliche Abschluß der Tarifverträge auf der Betriebsebene stattfinden soll. Außerdem treffen sich die Vertreter der beiden Seiten an der Spitze, nämlich in der Konzertierten Aktion, zur Festlegung der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung.

In den Bargaining-Theorien, die die bestimmenden Faktoren von Tarifverhandlungen und ihren Ergebnissen verdeutlichen wollen, wird die Bedeutung der Verhandlungsebene für die Höhe der vereinbarten tariflichen Lohnsteigerungen hervorgehoben.¹⁾ Wenn aber mit der Festlegung der Verhandlungsebene eine Beeinflussung des Ergebnisses in eine bestimmte, erkennbare Richtung erfolgt, so ist zu befürchten, daß der benachteiligte Partner sich dieser Festlegung widersetzt. Ein solcher Widerstand ist nur dann unbegründet, wenn gewährleistet ist, daß eine systematische Verschiebung des Lohnsatzes in eine bestimmte Richtung nicht erfolgt, d.h. wenn die taktische Größe²⁾ "Verhandlungsebene" ohne Auswirkung auf die relativen Positionen der Verhandlungspartner zum Datum gemacht werden kann.

1) Vgl. Külpe, Bernhard, Lohnbildung im Wechselspiel zwischen politischen und wirtschaftlichen Kräften, a.a.O., S. 193

2) Vgl. ebenda

"Die möglichen Beziehungen zwischen der Verhandlungseinheit und der Verhandlungsmacht sind vielfältig und komplex...",¹⁾ es lassen sich sowohl Argumente für als auch gegen eine Stärkung der gewerkschaftlichen Verhandlungsmacht anführen, wenn anstatt auf der Branchenebene auf der Betriebsebene verhandelt wird.

Für eine Stärkung der Gewerkschaft durch Verhandlungen auf betrieblicher Ebene sprechen folgende Argumente:

(1) Bei überbetrieblichen Verhandlungen "... wird der Grenzbetrieb zum Liebling der Arbeitgebervereinigung,"²⁾ d.h., im Regelfall wird der ertragsschwächste Betrieb die erreichbare Lohnsteigerung bestimmen. Dagegen gelingt es der Gewerkschaft bei betrieblichen Verhandlungen, die intramarginalen Gewinne auszuschöpfen.³⁾

(2) Bei Kollektivverhandlungen für die gesamte Branche kann die Gewerkschaft nicht die Taktik einsetzen, beim ertragsstärksten Betrieb zunächst hohe Steigerungen durchzusetzen, die dann die anderen zum Nachziehen zwingen.⁴⁾

(3) Die Stärke der Arbeitgeber liegt in der Regel bei den volkswirtschaftlichen Argumenten. Diese gewinnen mit steigender Verhandlungsebene an Bedeutung, auf der betrieblichen Basis spielen sie kaum eine Rolle.⁵⁾

1) Kuhn, Alfred, Labor: Institutions and Economies, revised edition, New York - Chicago - San Francisco - Atlanta 1967, S. 174 (übersetzt vom Verfasser)

2) Ebenda (übersetzt vom Verfasser)

3) Vgl. Külp, Bernhard, Lohnbildung im Wechselspiel zwischen politischen und wirtschaftlichen Kräften, a.a.O., S. 193, ebenso ders., Tarifverhandlungen: Strategie und Taktik, a.a.O., S. 167

4) Vgl. Kuhn, Alfred, a.a.O., S. 174

5) Vgl. Külp, Bernhard, Lohnbildung im Wechselspiel zwischen politischen und wirtschaftlichen Kräften, a.a.O., S. 193

(4) Im Falle eines Streiks entstehen den Gewerkschaften bei Betriebsverhandlungen niedrigere Kosten, wodurch ihr Durchhaltevermögen verbessert wird.¹⁾ Dagegen werden bei Branchentarifverträgen "...die Folgen einer Nichteinigung für den einzelnen Arbeitgeber minimiert",²⁾ weil er nicht befürchten muß, daß seine Konkurrenten weiterarbeiten und seine Abnehmer beliefern können. Auch übt die öffentliche Meinung bei ausgedehnten Streiks wegen der deutlich erkennbaren volkswirtschaftlichen Verluste Druck auf die Gewerkschaft aus, unter Umständen muß auch eine staatliche Intervention befürchtet werden.³⁾

(5) Insbesondere in Branchen mit zahlreichen kleinen Betrieben sind die einzelnen Arbeitgeber im Vergleich zu der ihnen gegenüberstehenden Gewerkschaftsorganisation sehr schwach, erst wenn sie sich zusammenschließen, können sie sich geschulte Verhandlungsführer etc. leisten.⁴⁾

Die Argumente, die gegen eine Stärkung der gewerkschaftlichen Verhandlungsposition durch Übergang auf die betriebliche Verhandlungsebene sprechen, sind weniger zahlreich:

(1) Bei Tarifverhandlungen, deren Ergebnis eine ganze Branche treffen, bleibt die relative Position jedes einzelnen Anbieters unangetastet;⁵⁾ deswegen wird der

1) Vgl. Brown, Phelps, The Economics of Labor, New Haven - London, 3rd printing 1964, S. 172

2) Taylor, George W. and Pierson, Frank C., a.a.O., S. 109 (übersetzt vom Verfasser)

3) Vgl. Bloom, Gordon F. and Northrup, Herbert R., Economics of Labour Relations, 5th edition, Homewood (Ill.) 1965, S. 267 f.

4) Vgl. ebenda, S. 266

5) Vgl. Kuhn, Alfred, a.a.O., S. 174

Widerstand gegen hohe Lohnforderungen geringer sein, als im anderen Fall, in dem die Lohnforderung nur einen Anbieter trifft, der dann relativ schlechter gestellt ist.

(2) Bei Branchentarifverhandlungen sind Kompromisse auf Kosten der Allgemeinheit möglich: bei allgemeinen Preissteigerungen sind Überwälzungen leichter möglich, durch bewußt hohe Lohnsteigerungen werden Grenzbetriebe aus dem Markt gedrängt und der Neueintritt in den Markt erschwert.¹⁾

Wenn auch aus der Abwägung dieser Argumente keine definitive allgemeine Schlußfolgerung gezogen werden kann - das Gewicht der einzelnen Thesen müßte jeweils am konkreten Beispiel ermittelt werden - so ergibt sich doch sowohl aus der Quantität der Gesichtspunkte als auch aus ihrem Inhalt eine gewisse Vermutung, daß Betriebsverhandlungen den Gewerkschaften eine Verbesserung der Verhandlungsposition bringen. Es überrascht deshalb, daß die Tendenz zur Zentralisierung der Verhandlungen nicht nur seitens der Arbeitgeber, sondern auch durch das Gewerkschaftsverhalten gefördert wird.²⁾ Das läßt den Schluß zu, daß das Ziel "maximale Erhöhung der Arbeitnehmerinkommen" nicht oder zumindest nicht allein Ziel des gewerkschaftlichen Handelns ist. Orientieren sich die Gewerkschaften z.B. am Leitsatz "gleicher Lohn für gleiche Arbeit", so können sie nicht durch ihre Verhandlungstaktik diese Forderung selbst in Frage stellen, indem sie in verschiedenen Betrieben der gleichen Branche für genau gleiche Verrichtungen differenzierte Bezahlung fordern.

1) Besonders deutlich schildert diese möglichen Nachteile von Branchenverhandlungen bereits Sickles (vgl. Sickles, John V. van, Industry-wide Collective Bargaining and the Public Interest, in: Bakke, Wight E. and Kerr, Clark (eds.), Unions, Management, and the Public, New York 1949, S. 521 - 526

2) Vgl. Bloom, Gordon F. and Northrup, Herbert R., a.a.O., S. 265 f. (Auf die deutschen Verhältnisse wird im 3. Hauptteil ausführlich eingegangen).

Gleiche Lohnentwicklung ist nur bei Branchenverhandlungen zu erwarten.¹⁾ Außerdem dienen Tarifverhandlungen nicht nur der Erzielung höherer Löhne, neben dem "distribution bargaining" soll durch das "intra-organizational bargaining" zur Lösung innerorganisatorischer Konflikte der Vertragsparteien beigetragen werden. Da allgemein den Ebenen, die die Verhandlungen führen, eine führende Position in der Organisation zukommt, wird eine Verschiebung der Verhandlungsebene auch mit einer Verschiebung von Macht und Prestige verbunden sein.

Die in der Bundesrepublik in letzter Zeit erkennbare Dezentralisierungstendenz deutet eine verstärkte Gewichtung der lohnpolitischen Zielsetzung an. Prestige- und Einflußminderungen innerhalb und außerhalb der Gewerkschaften scheinen die Ursachen zu sein:

- wilde Streiks stellten den Einfluß innerhalb der Gewerkschaften und ihr Ansehen in der Öffentlichkeit in Frage
- eine anwachsende Lohndrift bestärkte die Zweifel an der Durchschlagskraft an der Lohnfront.

Der energische Widerstand, den die Arbeitgeber den gewerkschaftlichen Versuchen, die Tarifverhandlungen auf die Betriebsebene zu verschieben, entgegensetzten, bekräftigt die Vermutung, daß den Unternehmern im derzeitigen System überbetriebliche Verhandlungen Vorteile bringen.

II. Konsequenzen für das idealtypische System

Wenn die Einführung eines neuen Systems bzw. eine An-

1) Allgemein wurde das gewerkschaftliche Eintreten für zentrale Verhandlungen mit der Notwendigkeit begründet, Betriebssegoismen abzuwehren (vgl. Reitzenstein, Irene von, Solidarität und Gleichheit, Berlin 1961, S. 117 ff.)

näherung an dieses durch Modifikation des bestehenden Systems nicht von vornherein durch den Widerstand der Arbeitgeber verhindert werden soll, müssen Regelungen gefunden werden, die eindeutige Begünstigungen der Gegenseite beseitigen oder zumindest stark reduzieren. Abgesehen von diesen Widerständen ist auch der gesamtwirtschaftlich positive Effekt einer Änderung des Lohnfindungssystems fraglich, wenn dieses in allen konjunkturellen Situationen zu einem höheren Lohnniveau führt als vorher.

Auf der Suche nach Regelungen, die solche systematischen Verschiebungen verhindern oder unbedeutend werden lassen, können die Ursachen dieser Verschiebung als Ausgangspunkt dienen:¹⁾

(1) Die Lohneinsparungen, die aufgrund der Ausrichtung am Grenzbetrieb bei Branchenverhandlungen möglich sind, fallen nur dann in voller Höhe an, wenn entweder aufgrund gesetzlicher Regelungen ein Abweichen einzelner Betriebe auch nach oben nicht erlaubt ist, oder aufgrund der Arbeitsmarktlage zum vereinbarten Tariflohn die erforderliche Zahl und Qualität der Arbeitskräfte auch überall zur Verfügung stehen. Bei Vollbeschäftigung wird zur Erlangung zusätzlicher Arbeitskräfte eine Lohn-differenzierung erforderlich, die den strukturellen Teil der Lohndrift ausmacht.²⁾ Diese Erscheinung schmälert den intramarginalen Gewinn, der den Unternehmern bei Branchenverhandlungen zufallen kann, jedoch ist keine allgemeine Aussage möglich, ob nicht doch noch eine Besserstellung im Vergleich zu Betriebsverhandlungen verbleibt. Es steht nur fest, daß ein Teil des Vorteils, den die Unternehmer bei Branchenverhandlungen haben, dann verloren geht, wenn nur Mindestlöhne vereinbart werden, von denen nach oben jederzeit und beliebig weit abgewichen werden kann. Der Restvorteil allerdings kann

1) Vgl. oben S. 139 f.

2) Vgl. 1. Hauptteil S. 56 ff.

durch keine institutionelle Regelung aufgehoben werden. Nur wenn in Branchenverhandlungen Durchschnittslohnsteigerungen vereinbart werden, entsteht in der Branche insgesamt kein intramarginaler Gewinn mehr.

(2) Die taktische Möglichkeit der Gewerkschaften, bei Betriebsverhandlungen eine Orientierung am ertragsstärksten Betrieb zu erreichen, ist nur dann gegeben, wenn sie zeitlich nacheinander die Verträge der einzelnen Betriebe kündigen kann. Wird dagegen in Form von Lohnrunden in allen Betrieben einer Branche gleichzeitig verhandelt, können solche Ankoppelungseffekte ausgeschaltet werden. Solche Lohnrunden können entweder direkt im Tarifvertragsrecht verankert werden, oder indirekt durch Klauseln oder gesetzliche Regelungen eingerichtet werden, die bei Kündigung eines Betriebsvertrages durch eine Seite alle Verträge der Branche durch die andere Seite kündbar werden lassen.

(3) Daß gesamtwirtschaftliche Argumente bei Betriebsverhandlungen keine Berücksichtigung finden, ist dann nicht gegeben, wenn bereits in die Entscheidungsfindung innerhalb der Arbeitsmarktparteien gesamtwirtschaftliche Aspekte eingehen. Ist ein Gesamtsystem gegeben, das das oben beschriebene Aussehen hat,¹⁾ finden die in der Konzertierten Aktion diskutierten gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkte auch Eingang in die Betriebsebene. Auch den besonderen Verhältnissen der jeweiligen Branche kann über die beschriebenen Einflußkanäle Rechnung getragen werden. Es wurde nirgends ausgeschlossen, daß zusätzlich auf Branchen- und/oder regionaler Ebene Gespräche bzw. Verhandlungen stattfinden, die der Berücksichtigung spezifischer Branchen- oder Regionenprobleme dienen und deren Ergebnisse ebenfalls über die üblichen Kommunikationswege in die Entscheidungen eingehen.

1) Vgl. 2. Hauptteil A bis E

(4) Auch die Möglichkeit zur Senkung der gewerkschaftlichen Streikkosten durch Arbeitsniederlegung kann durch eine Regelung wie unter (2) beseitigt werden: bei einem Arbeitskampf in einem Betrieb könnte die gesamte Branche mit Kündigung aller Einzelverträge und Aussperung antworten. Auch könnte eine Streikkasse auf Arbeitgeberseite das erhöhte Durchhaltevermögen der Gewerkschaften kompensieren.

(5) Verhandlungen auf betrieblicher Basis müssen schließlich nicht damit verbunden sein, daß den Arbeitgebern die Möglichkeit genommen wird, sich zusammenzuschließen. Die beschriebenen Formen der Abstimmung zwischen den einzelnen Ebenen setzt im Gegenteil eine Arbeitgeberorganisation voraus. Ebenso wie hinter oder neben den betrieblichen Gewerkschaftsführern die ganze Macht der gewerkschaftlichen Organisation steht, kann dann auch hinter jeder Betriebsleitung die gesamte Macht der entsprechenden Arbeitgeberorganisationen stehen, so daß die Machtverhältnisse die gleichen sind, wie sie bei Branchenverhandlungen wären.

Mit Ausnahme eines Restes intramarginaler Gewinne, der bei Mindestlohnabkommen auf Branchenebene nicht durch die strukturelle Lohndrift abgeschöpft wird, können somit alle Faktoren, die eine einseitige Bevorzugung einer Verhandlungsseite zur Folge haben könnten, durch entsprechende institutionelle Regelungen ausgeschaltet oder doch sehr stark abgeschwächt werden. Dem eventuell noch verbleibenden Nachteil der Arbeitgeberseite durch Betriebsverhandlungen stehen aber noch die Argumente gegenüber, nach denen eine Schwächung der gewerkschaftlichen Position mit dem Übergang zur Betriebsebene verbunden wäre. Wenn auch ebenso wie oben keine generelle Abwägung vorgenommen werden kann, so ist doch jetzt sehr viel eher die Chance gegeben, daß sich auf beiden Seiten Vor- und Nachteile ausgleichen. Damit aber geht von der Verhandlungsebene kein systematischer Einfluß mehr

auf das Verhandlungsergebnis aus. Unter den genannten Voraussetzungen bestehen keine Bedenken gegen betriebsbezogene Tarifverträge.

III. Die Notwendigkeit des mehrstufigen Kontakts

Abschließend muß noch die Frage beantwortet werden, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen das beschriebene Lohnbildungssystem mit dem zweifachen Kontakt an Basis und Spitze auskommt, oder ob auch die Zwischenstufen beider Seiten miteinander verbunden sein müssen. Dazu muß geklärt werden, inwieweit die mittleren Ebenen zur Erfüllung ihrer organisationsinternen Aufgaben Informationen benötigen, die bei den entsprechenden Instanzen der Gegenseite anfallen.

Es ist offensichtlich, daß die Zwischenstufen für ihre mehr oder weniger rein technische Aggregations- und Aufspaltungsaufgabe ohne Informationen von der Gegenseite auskommen: Die Zusammenfassung und Weiterleitung von Einzelforderungen einerseits und die Aufspaltung einer gesamtwirtschaftlichen Lohnsteigerungsrate nach einem bestimmten Schlüssel andererseits sind zunächst reine Rechenprobleme. Den mittleren Ebenen wurde jedoch auch die Verantwortung für die Lohnstruktur zugewiesen.¹⁾ Damit die Lohnstruktur als dritte Dimension des Lohnbildungsprozesses ihre Aufgaben²⁾ erfüllen kann, müssen die Determinanten sowohl der branchenmäßigen wie auch der regionalen Lohndifferenzierungen wirksam werden können. Ebenso wie die Bestimmungsgründe der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung in der Konzertierte Aktion ins Spiel gebracht werden und wie die der betrieblichen Lohnentwicklung in den Betriebsverhandlungen zum Tragen kommen, müssen deshalb auf Branchen- oder Regionenebene

1) Vgl. oben S. 115 f.

2) Vgl. ebenda

Verhandlungen stattfinden. In diesen müssen die Anforderungen und Erwartungen der Arbeitnehmerseite an die strukturelle Entwicklung mit denen der Arbeitgeberseite abgestimmt werden. Die Ergebnisse dieser Gespräche müssen auf den üblichen Wegen nach oben und nach unten mitgeteilt werden und sowohl bei den betrieblichen wie auch bei den gesamtwirtschaftlichen Verhandlungen Berücksichtigung finden, denn nur im Idealfall werden die einzelwirtschaftlichen Vorstellungen von der Lohnentwicklung, die Branchen- und Regionenerfordernisse und die gesamtwirtschaftliche Notwendigkeit ohne Abstimmung und gegenseitige Beeinflussung auf Anhub übereinstimmen. Finden die Vorstellungen der Branchen- bzw. Regionenebene über die zukünftige Lohnstruktur einerseits bei den Gewerkschaften andererseits bei den Arbeitgeberverbänden über die beschriebene Einflußlinien Eingang in die betrieblichen und gesamtwirtschaftlichen Instanzen, ohne daß vorher eine Übereinstimmung zwischen beiden Seiten erzielt wurde, so kann es nur aufgrund dieser fehlenden Abstimmung zu Divergenzen kommen, die eine Einigung erschweren oder gar ausschließen.

Ebenso wie bei zeitlich getrennten betrieblichen Lohnverhandlungen durch die gewerkschaftliche Taktik eine Tendenz zur Ausrichtung am ertragsstärksten Betrieb auftreten kann, wird auch durch die Interdependenz der Lohnentwicklungen in den verschiedenen Branchen und Regionen ein gesamtwirtschaftlich unerwünschter Effekt möglich: Verfolgen die Gewerkschaften bei den Branchenverhandlungen die entsprechende Taktik, indem sie bei den Wirtschaftszweigen ansetzen, in denen sie den geringsten Widerstand erwarten, so kann bei den nachfolgenden Zweigen eine überhöhte Lohnsteigerung die Folge sein.¹⁾

1) Vgl. 1. Hauptteil S. 27 f.

Daraus ergibt sich: Damit nicht die zweiseitige Festlegung der Lohnentwicklung durch betriebliche Verhandlungen und Konzertierte Aktion zu branchenmäßigen und regionalen Lohnstrukturen führen, die spezifische Erfordernisse der gesamten Branche und/oder Region nicht berücksichtigen, müssen zusätzliche Kontaktstellen zwischen den Arbeitsmarktparteien geschaffen werden, die solchen Aspekten in den Lohnbildungsmechanismus Eingang verschaffen. Durch Abstimmung der Lohnstruktur auf die Branchen- und Regionenerfordernisse sowohl innerhalb der jeweiligen Ebenen der beiden Parteien als auch zwischen den Parteien müssen gesamtwirtschaftlich unerwünschte Anpassungsprozesse verhindert werden, die sich bei unkoordiniertem "Vorbreschen" einer Branche oder Region durch die Interdependenzen der Lohnentwicklungen ergeben können. Diese Gefahr ist besonders bei einem zeitlichen Nacheinander der Verhandlungen und Abschlüsse in den einzelnen Branchen und Regionen gegeben; deshalb ist Gleichzeitigkeit zu fordern, d.h. die Verhandlungen müssen in Form von Lohnrunden für die gesamte Volkswirtschaft durchgeführt werden.

F. Ergebnis: Elemente und Merkmale des gesuchten Lohnbildungssystems

In den voranstehenden Abschnitten wurden die Strukturelemente und -merkmale abgeleitet, die die Arbeitsmarktparteien aufweisen müssen, damit unter Aufrechterhaltung der globalgesteuerten Marktwirtschaft und des freiheitlichen Rechtsstaates eine den gesamtwirtschaftlichen Zielen entsprechende Lohnentwicklung erwartet werden kann. In welcher Weise die Gewerkschaften und Arbeitgeber miteinander in Verbindung treten müssen, wurde ebenfalls dargestellt.

Diese Ableitungen beweisen, daß ein Lohnbildungssystem der gesuchten Art denkbar ist. Um seine Grundzüge noch-

mals zu verdeutlichen, sollen abschließend die wichtigsten Ergebnisse der vorangegangenen Deduktionen kurz im Zusammenhang dargestellt werden.

Wegen der Notwendigkeit, betriebliche und tarifliche Lohnentwicklung zur Übereinstimmung zu bringen, ergab sich als Basisebene für beide Seiten des Arbeitsmarktes der Betrieb. Die Betriebsgewerkschaft und die Betriebsleitung sind die eigentlichen Kontrahenten der Tarifverträge, in denen die effektiven Lohnentwicklungen in den Betrieben festgelegt werden. Dazu muß sich die betriebliche Gewerkschaftsleitung jeweils die Unterstützung der gesamten Belegschaft sichern, was eine Einbeziehung auch der Nichtmitglieder in den Willensbildungsprozeß erforderlich macht.

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene soll einer Einheitsgewerkschaft eine einheitliche Arbeitgeberorganisation gegenüberstehen. Beide Organisationen müssen in der Lage sein, in der Konzertierten Aktion verbindliche Zusagen bezüglich der zukünftigen Lohnentwicklung machen zu können.

Beide Arbeitsmarktparteien müssen eine zweifache Untergliederung aufweisen und zwar einmal in fachlicher Hinsicht in Branchen- bzw. Industriegewerkschaften, zum anderen in regionaler Hinsicht. Diesen Zwischenebenen kommen neben rein technischen Aufgaben auch eigenständige Wirkungsbereiche bei der Bestimmung der branchenmäßigen bzw. der regionalen Lohnstruktur zu. Zur Erfüllung dieser Aufgaben sind auch Kontakte zur entsprechenden Stufe der Marktgegenseite hilfreich. Hervorzuheben ist, daß keine der Organisationsstufen in ihrer Entscheidungsfindung autonom sein darf, d.h. ohne Berücksichtigung der Existenz der anderen Stufen ihre Lohnforderungen bzw. -angebote formulieren darf. Ohne Zwang und Sanktionsmöglichkeiten ist nämlich die Kompatibilität zwischen gesamtwirtschaftlicher, struktureller

und betrieblicher Lohnentwicklung nur gewährleistet, wenn alle Dimensionen in einem organisationsinternen Entscheidungsfindungsvorgang festgelegt werden. Daraus ergibt sich direkt die große Bedeutung der Interaktionen zwischen den Stufen. Simultan ablaufende Entscheidungs-, Informations- und Kontrollprozesse sollen diese Koordinierungsaufgaben lösen.

Für die eigentlichen Verhandlungen auf der Betriebs-ebene, die den Abschluß des Tarifvertrags zum Ziel haben, wurde die Form von Lohnrunden befürwortet, die entweder regelmäßig stattfinden, oder durch jeweiligen Beschluß der Vertragsparteien eingeleitet werden können. Zeitpunkt und Häufigkeit des Zusammentreffens der übrigen Stufen richtet sich an gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen oder dem Informationsbedürfnis der Zwischenstufen aus.

3. Hauptteil: Gegenüberstellung des im 2. Hauptteil abgeleiteten Lohnbildungssystems mit den Strukturen der Arbeitsmarktparteien und des Tarifvertragswesens in der Bundesrepublik Deutschland

A. Vorbemerkungen

I. Zur Vorgehensweise

Im vorangegangenen Hauptteil wurde der Versuch unternommen, das Modell eines Lohnbildungsprozesses zu skizzieren, das eine den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Lohnentwicklung ermöglicht. Dabei wurden nicht die logischen Implikationen gegebener Prämissen deduziert, sondern eher umgekehrt aus dem gewünschten Prozeßergebnis die Prämissen, d.h. die Merkmale des gesuchten Lohnbildungssystems abgeleitet, wobei z.T. experimentell und empirisch überprüfte Aussagen benachbarter Wissenschaften verwendet werden mußten.

Im nun folgenden Hauptteil wird dieser theoretisch abgeleitete Lohnbildungsmechanismus dem Prozeß der Lohnfindung in der Bundesrepublik Deutschland gegenübergestellt. Mit diesem Vergleich soll versucht werden, die Chancen abzuschätzen, die sich für eine gesamtwirtschaftlich orientierte Lohnbeeinflussung durch eine Konzertierte Aktion mit oben beschriebenem¹⁾ Aussehen in der Bundesrepublik Deutschland ergeben. Dazu wird von der Annahme ausgegangen, daß diese Chancen umso größer sind, je besser das realisierte System mit dem theoretisch abgeleiteten übereinstimmt und daß umgekehrt bei gravierenden Unterschieden eine Beeinflussbarkeit nicht zu erwarten ist. Der theoretische Lohn-

1) Vgl. 1. Hauptteil, S. 163 ff.

bildungsprozeß wird somit gleichsam als "Idealtyp" angesehen, mit dessen Hilfe der in der Bundesrepublik Deutschland vorliegende "Realtyp" hinsichtlich seiner Fähigkeit, gesamtwirtschaftlich erwünschte Ergebnisse hervorzubringen, gemessen wird.¹⁾

II. Zum Untersuchungsgegenstand

Wie oben hervorgehoben wurde, ist für das Organisationsverhalten weniger die formelle als vielmehr die informelle Struktur bedeutsam.²⁾ Da es zwischen beiden zu erheblichen Abweichungen kommen kann, ist eine Analyse der formellen Kompetenzverteilungen in einem Verband meist nur sehr wenig aufschlußreich für die Untersuchung der wichtigeren informellen Organisationsstruktur. Definitionsgemäß sind aber die informellen Rollenverteilungen in einer Organisation nicht formell fixiert, so daß man zu ihrer Erforschung vielfach auf Verlautbarungen, persönliche Informationen, Interpretation von Veröffentlichungen und Ereignissen usw. angewiesen ist. Aus einer solchen Fülle von teilweise verfügbaren, größtenteils aber erst noch zu beschaffenden Fakten und Unterlagen ein umfassendes Bild der Strukturen der Arbeitsmarktparteien herauszufinden, übersteigt rein quantitativ die Kapazität eines Einzelnen. Die im zweiten Hauptteil herangezogenen Aussagen der benachbarten Wissenschaften machen außerdem deutlich, daß auch fachlich eine Zusammenarbeit von Wissenschaftlern verschiedener Fachrichtungen erforderlich wäre.

Jedoch sind insbesondere in den letzten Jahren eine Reihe von Einzeluntersuchungen von Entscheidungsvor-

1) Wobei "ideal" bzw. "real" keineswegs normativ verstanden werden darf. "Der Idealtypus bietet kein Vollkommenheitsideal. Er ist kein ethischer Begriff." (Eucken, Walter, Die Grundlagen der Nationalökonomie, 7. Auflage, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1959, S. 269)

2) Vgl. 2. Hauptteil S. 85

gängen etc. durchgeführt worden, deren Auswertung versucht werden kann. Ergänzt und bekräftigt werden diese Erkenntnisse durch eine Reihe von eigenen Nachforschungen, die sich insbesondere auf Berichte über einzelne Tarifverhandlungen und andere Verlautbarungen, z.T. auf persönliche Informationen von Repräsentanten der Tarifpartner stützen. Hinzuweisen ist auf eine Problematik, die sich bei direkten Auskünften von Tarifparteien zu ihrer Organisationsstruktur ergibt: Man unterliegt dort immer wieder der Versuchung, dem Auskunftsuchenden das zu sagen, was man glaubt, daß er oder die Öffentlichkeit gerne hören möchte.¹⁾ Aus diesem Grund müssen solche Informationen und Untersuchungen, die sich hauptsächlich auf derartige Befragungen stützen, mit einiger Vorsicht behandelt werden.

Anzumerken ist noch, daß sich die meisten vorliegenden Untersuchungen schwerpunktmäßig auf die Gewerkschaften beziehen. Dies hat - neben den anscheinend eher zugänglichen Unterlagen und Informationen - seinen Hauptgrund darin, daß den Gewerkschaften als aktiver Teil der Vorgänge um die Tarifverträge vorrangige Bedeutung zukommt, während die Arbeitgeberseite häufig als abwehrender, strukturell anpassender Teil gesehen wird, von dessen Strukturen weniger direkte Einflüsse ausgehen.²⁾

- 1) Auf diese Problematik der Verwendung von Antworten der Verbandsorgane auf Fragen, die ihre Selbsteinschätzung betreffen, hat insbesondere Schmölders hingewiesen (vgl. Schmölders, Günter, Einleitung zu: Das Selbstbild der Verbände, SdVfSP N.F. Bd. 38, hrsg. von A. Predöhl und G. Weippert, Berlin 1965, S. 2 f.)
- 2) "Die treibende Kraft zum Abschluß von Tarifverträgen waren und sind die Gewerkschaften." (Deckers, Hans, Betrieblicher oder überbetrieblicher Tarifvertrag?, Münster 1960, S. 26). Die Literatur über die Arbeitgeberverbände ist vorwiegend historisch ausgerichtet und deshalb im hier vorliegenden Untersuchungsziel nur bedingt verwendbar (vgl. z.B. Erdmann, Gerhard, Die deutschen Arbeitgeberverbände im sozialgeschichtlichen Wandel der Zeit, Neuwied und Berlin 1966, ebenso Leckebusch, Roswitha, Entstehung und Wandlungen der Zielsetzungen, der Struktur und der Wirkungen von Arbeitgeberverbänden, Berlin 1966)

Mit dieser Begründung - und ebenfalls wegen der Verfügbarkeit des Materials - wird auch bei der vorliegenden Untersuchung der Schwerpunkt auf die Gewerkschaftsstrukturen gelegt.

B. Die Organisationsstufen der Arbeitsmarktparteien und ihre Aufgaben

I. Die Basisinstitutionen

Ebenso wie im theoretischen Teil¹⁾ ergeben sich Fragen der Verbandsorganisation auf betrieblicher Ebene nur auf Arbeitnehmerseite; deshalb kann die Untersuchung in diesem Abschnitt völlig auf die Gewerkschaften beschränkt bleiben. Außerdem beziehen sich alle Angaben auf die im DGB vereinigten Gewerkschaften.²⁾

Für alle Einzelgewerkschaften des DGB gilt, daß sie nicht in Betriebsgruppen unterteilt sind,³⁾ sondern daß die Verwaltungsstellen die unterste Ebene darstellen.⁴⁾ Diese sind in größeren Städten Ortsverwaltungen, ansonsten aber Kreisverwaltungen, z.T. sogar Verwaltungsstellen, die sich über mehrere Kreise erstrecken.⁵⁾

1) Vgl. 2. Hauptteil S. 98 ff.

2) Die Begründung dafür ergibt sich aus der überragenden Bedeutung, die den DGB-Gewerkschaften in der deutschen Gewerkschaftsbewegung zukommt und die weiter unten noch näher darzustellen ist (vgl. 3. Hauptteil, Abschnitt B II).

3) Vgl. Riege, Fritz-Albert, Die gewerkschaftlichen Organisationsformen in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Göttingen 1965, S. 10

4) Vgl. ebenda, S. 29

5) Z.B. findet sich in der Satzung der IG-ChPK als Grundsatz für die Abgrenzung eines Verwaltungsstellenbereichs, "... daß an Orten eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes in einem Umkreis von 25 km nur eine Verwaltungsstelle bestehen soll." (§ 29 Abs. 1 der Satzung der IG-ChPK)

Vertrauensleute der Gewerkschaften im Betrieb, betriebliche Gewerkschaftsvertretungen oder Betriebsausschüsse dienen zwar der Aufrechterhaltung der Betriebsverbundenheit,¹⁾ können aber nicht als gesonderte Organisationsorgane bezeichnet werden. Sie sind jedoch im Rahmen des tarifpolitischen Willensbildungsprozesses von Bedeutung, so daß auf sie dort noch mehr einzugehen ist.²⁾ Für die formale Organisationsstruktur der Gewerkschaften ergibt sich demnach, daß die oben geforderte betriebliche Ebene fehlt. Es bleibt zu prüfen, inwieweit dieser "Mangel" durch informelle Gegebenheiten behoben wird.

Bei der Beantwortung der Frage, ob eine andere betriebliche Arbeitnehmerorganisation existiert, die als Ersatz für eine gewerkschaftliche Betriebsgruppe angesehen werden kann, stößt man sofort auf die Institution des Betriebsrats: Nach dem Betriebsverfassungsgesetz sind in allen Betrieben "... die in der Regel mindestens fünf ständige wahlberechtigte Arbeitnehmer beschäftigen,..."³⁾ Betriebsräte zu bilden. Diese stellen die betriebliche Interessenvertretung der Arbeitnehmer dar,⁴⁾ und zwar nicht nur die Vertretung der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer, sondern der gesamten Belegschaft eines Betriebes.⁵⁾ Im Gegensatz zur freiwilligen gewerkschaftlichen Organisation ist der Betriebsrat eine gesetzliche Vertretung, deren Umfang und Aufgaben ebenso wie das Wahlverfahren vom Gesetzgeber verbindlich geregelt sind.⁶⁾ Dabei ergibt sich aus Vorgeschichte und

1) Vgl. Riege, Fritz-Albert, a.a.O., S. 10

2) Vgl. 3. Hauptteil, Abschnitt C I

3) § 8 Abs. 1 BetrVerfG vom 11. Oktober 1952 (BGBl. I, S. 681), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 14. August 1969 (BGBl. I, S. 1106)

4) Vgl. Himmelmann, Gerhard, a.a.O., S. 204

5) Vgl. Schlüter, Lothar, a.a.O., S. 11

6) Nämlich im BetrVerfG 2. Teil, erster Abschnitt §§ 13 ff.

Begründung des Gesetzes die Grundeinstellung des Gesetzgebers, daß die Gewerkschaften nicht für die betriebliche Ebene der Belegschaftsvertretung zuständig sein sollen, sondern vielmehr als eine auf überbetrieblicher Ebene wirksame freiwillige Selbsthilfeorganisation der Arbeitnehmer verstanden werden.¹⁾

De lege sind entsprechend auch die Möglichkeiten der gewerkschaftlichen Einflußnahme auf die Betriebsräte gering: im § 49/I wird zwar ein Zusammenwirken mit den im Betrieb vertretenen Gewerkschaften gefordert, jedoch ergibt sich daraus keine Verpflichtung des Betriebsrates, tatsächlich mit den Gewerkschaften zusammenzuarbeiten.²⁾ Außerdem gibt § 23/I jeder im Betrieb vertretenen Gewerkschaft die Möglichkeit, beim Arbeitsgericht die Auflösung des Betriebsrats "... wegen grober Vernachlässigung seiner gesetzlichen Befugnisse oder grober Verletzung seiner gesetzlichen Pflichten..."³⁾ zu beantragen. Weiter ergibt sich eine mittelbare gesetzliche Einflußmöglichkeit über die Tarifverträge, deren Einhaltung und Durchführung vom Betriebsrat zu überwachen ist.⁴⁾

Neben diesen geringen gesetzlichen Einflußmöglichkeiten gibt es jedoch Hinweise, daß die Gewerkschaften de facto in sehr viel stärkerem Umfang auf die Tätigkeit des Betriebsrats Einfluß nehmen können. Wichtigstes Indiz dafür

1) Vgl. Schlüter, Lothar, a.a.O., S. 202. Unter anderem deshalb wird in einer DDR-Veröffentlichung das BetrVerfG als Sieg des Monopolkapitalismus gewertet (vgl. Autorenkollektiv, Die westdeutschen Gewerkschaften und das staatsmonopolistische Herrschaftssystem 1945 - 1966, Berlin (Ost) 1968, S. 74). Die Argumente der Gewerkschaften in der gegenwärtigen Diskussion um die Novellierung des BetrVerfG und Äußerungen von DGB-Vertretern in einem Gespräch mit dem Verfasser deuten darauf hin, daß dies auch im DGB ähnlich empfunden wird.

2) Vgl. Schlüter, Lothar, a.a.O., S. 212

3) § 23 Abs. 1 BetrVerfG

4) Vgl. § 54 Abs. 1 Buchstabe b BetrVerfG

liefern die Zahlenangaben des DGB, nach denen über 80 % der Betriebsratsmitglieder und ca. 98 % der Betriebsratsvorsitzenden Gewerkschaftsmitglieder sind. Sehr häufig sind die Mitglieder von Betriebsräten sogar gleichzeitig innerhalb der unteren Gewerkschaftsebenen mit Ämtern betraut.¹⁾ Außerdem werden den Betriebsräten von den Gewerkschaften auch Schulungen und Kurse angeboten, von denen sicher angenommen werden kann, daß sie auch der Beeinflussung im gewerkschaftlichen Sinne dienen.²⁾ Deshalb kann durchaus festgestellt werden, daß die Betriebsräte - obwohl de lege unabhängig - de facto in engem Kontakt mit den Gewerkschaften stehen und ihre Funktionen in Übereinstimmung mit ihnen ausüben.³⁾ Wenn sich diese Kontakte auch mehr außerhalb des Betriebes ergeben, so wirkt dies nicht negativ auf ihre Intensität.⁴⁾

Andererseits kann aber deswegen noch keineswegs gefolgert werden, daß der Betriebsrat quasi eine betriebliche Organisationsebene der Gewerkschaften darstellt. Bereits aus der gesetzlich fixierten absoluten Friedenspflicht des Betriebsrats ergibt sich, daß er nur sehr bedingt als Instrument der Gewerkschaften angesehen werden kann. Außerdem erwachsen für das Betriebsratsmitglied sehr häufig Konflikte daraus, daß es in Personalunion Vertreter der betrieblichen Belegschaft und der betriebsexternen Gewerkschaft ist. Aus dieser doppelten Funktion ergeben sich Zuständigkeitsüberschneidungen und Rivalitäten, die sich darin äußern, daß sich Betriebsräte bei Entscheidungen über betriebsinterne Angelegenheiten gegen die Gewerkschaften stellen.⁵⁾ Dies

1) Vgl. Mausolff, Anneliese, Gewerkschaft und Betriebsrat im Urteil der Arbeitnehmer, Darmstadt 1952, S. 146

2) Vgl. Riege, Fritz-Albert, a.a.O., S. 10

3) Vgl. Schlüter, Lothar, a.a.O., S. 223

4) Vgl. ebenda, S. 225

5) Vgl. ebenda, S. 227

verdeutlicht, daß ein Arbeitnehmer zwar dem Betriebsrat und der Gewerkschaft angehören, jedoch häufig nicht beiden dienen kann.¹⁾ Teilweise versuchen die Arbeitgeber sogar bewußt, durch gewisse Vergünstigungen den Betriebsrat zu "assimilieren" und über die Errichtung von Betriebsegoismen den Zusammenhang mit der "Solidaritätsgemeinschaft Gewerkschaft" zu zerstören. Als Partner der Betriebsvereinbarungen,²⁾ mit deren Hilfe die gesetzlichen Regelungen und die überbetrieblichen Normen der Tarifverträge an die einzelbetrieblichen Erfordernisse angepaßt werden, können die Betriebsräte sogar zu den "großen Gegenspielern"³⁾ der Gewerkschaften werden. Somit steht der Betriebsrat bei der Durchführung seiner Aufgaben im Spannungsfeld der Arbeitgeber - Arbeitnehmerbeziehungen zwischen Arbeitgeber, Belegschaft und Gewerkschaft, er "... nimmt dabei als schwächstes Glied eine Pufferstellung ein."⁴⁾

Zusammenfassend kann man je nach Standpunkt den Betriebsrat verschieden beurteilen: entweder kann man ihn als eine von der Gewerkschaft manipulierte Bedrohung der Machtstellung des Unternehmers sehen, oder ihn als eine vom Unternehmer gelenkte Bedrohung der Machtposition der Gewerkschaft betrachten.⁵⁾ Daraus ergibt sich, daß man zwar möglicherweise den Betriebsrat als "Arm der Gewerkschaften im Betrieb" bezeichnen kann, daß er jedoch ein "Arm ohne Hand"⁶⁾ ist, den die Gewerkschaft nicht

1) Vgl. Schlüter, Lothar, a.a.O., S. 231

2) Vgl. § 52 Abs. 2 BetrVerfG

3) Vgl. Schlüter, Lothar, a.a.O., S. 215; ähnlich auch Kerr, Clark, The Trade Union Movement and the Redistribution of Power in Postwar Germany, in: QJE, Vol. LXVII (1954), S. 535 - 564, hier: S. 537

4) Fürstenberg, Friedrich, Der Betriebsrat im Spannungsfeld der industriellen Arbeitsbeziehungen, in: Konflikt und Kooperation im Industriebetrieb, hrsg. von Paul Atteslander, Köln-Opladen 1959, S. 227 ff., hier: S. 227

5) Vgl. van de Vall, Mark, Die Gewerkschaften im Wohlfahrtsstaat, a.a.O., S. 70

6) Kerr, Clark, The Trade Union Movement..., a.a.O., S. 238 (übersetzt vom Verfasser)

kontrollieren kann, weil die strukturelle Verbindung fehlt.¹⁾

Insgesamt kann somit festgestellt werden, daß eine formale gewerkschaftliche Organisation auf Betriebsebene nicht besteht und die informellen Beziehungen zwischen der institutionalisierten Arbeitnehmervertretung auf Betriebsebene und den Gewerkschaften in der Regel nicht ausreichen, um das fehlende formale Glied zu ersetzen.

II. Die Zentralinstitutionen

Ebenso schnell wie für die Betriebsebene läßt sich - jetzt für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite - die Frage nach der formalen Existenz einer einheitlichen Zentralinstitution beantworten: während die sozial- und lohnpolitischen Interessen aller Wirtschaftszweige von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände wahrgenommen werden,²⁾ stehen auf Arbeitnehmerseite in der Bundesrepublik Deutschland mehrere eigenständige Gewerkschaftsbünde in Konkurrenz zueinander.³⁾ Sehr viel schwieriger ist erneut die Analyse der informellen Gegebenheiten. Dabei ist auf Gewerkschaftsseite zu prüfen, ob der formale Pluralismus auch nach Berücksichtigung der informellen Beziehungen bedeutsam bleibt, auf Arbeitnehmerseite ist die Realitätsnähe des formal festgestellten Monismus Untersuchungsgegenstand.

Der Gewerkschaftspluralismus wird zunächst durch die Angestellten- und Beamtengewerkschaften einerseits und durch den Christlichen Gewerkschaftsbund andererseits

1) Vgl. Kerr, Clark, The Trade Union Movement..., a.a.O., S. 537

2) Vgl. Weigand, Karl Heinz, Zur Solidarität der Unternehmer auf dem Arbeitsmarkt, Neustadt a.d.W. (Diss. Mannheim) 1968, S. 26

3) Vgl. Riege, Fritz-Albert, a.a.O., S. 23

verursacht.¹⁾ Das Scheitern der Versuche, Angestellte und Beamtenschaft nach dem Zweiten Weltkrieg in eine einheitliche Gewerkschaftsorganisation überzuführen, ist hauptsächlich auf die kategorische Ablehnung der sogenannten "Drei-Säulen-Theorie" durch den DGB zurückzuführen, der die organisatorische Bildung von besonderen Angestellten- und Beamensäulen zurückweist.²⁾ Insbesondere durch die DAG ist den DGB-Gewerkschaften in einigen Wirtschafts- und Verwaltungszweigen eine umfassende Konkurrenz entstanden, da diese in Betrieben, die überwiegend Angestellte beschäftigen, auch Arbeiter und Beamte aufnimmt.³⁾

In diesen Zweigen ist das Prinzip "ein Betrieb - eine Gewerkschaft" besonders gefährdet. Auch der Deutsche Beamtenbund greift in die Konkurrenz um die Angestellten mit ein, jedoch ist er "... im Schwergewicht als... Beamtengewerkschaft anzusprechen."⁴⁾ Der Christliche Gewerkschaftsbund grenzt sich gegenüber dem DGB als nichtsozialistische Gewerkschaft ab, er setzt sich für ein "Wirksamwerden christlich-sozialer Elemente" im Volke ein; er ist somit eindeutig als Richtungs-gewerkschaft zu bezeichnen.⁵⁾

Rein zahlenmäßig kommt in dieser pluralistischen Gewerkschaftsorganisation jedoch dem DGB überragende Bedeutung zu: 1969 waren über 80 % aller organisierten Arbeitnehmer Mitglieder von DGB-Gewerkschaften.⁶⁾ Diese

- 1) Daneben bestehen einige weitere unbedeutendere Arbeitnehmerorganisationen, die hier nicht namentlich erwähnt werden (vgl. hierzu Riege, Fritz-Albert, a.a.O., S. 22).
- 2) Vgl. ebenda, S. 23; zur Vertretung von Angestellten und Beamten in den Industriegewerkschaften und im DGB vgl. ebenda, S. 14 f.
- 3) Vgl. § 5 Abs. 1 der Satzung der DAG
- 4) Riege, Fritz-Albert, a.a.O., S. 20
- 5) Vgl. ebenda, S. 23
- 6) Berechnet nach den Angaben im Statistischen Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Jg. 1970, S. 136; diese Vorrangstellung liefert die Legitimation für die Beschränkung der Analyse auf die DGB-Gewerkschaften in den übrigen Abschnitten des 3. Hauptteils.

Vorrangstellung läßt durchaus die Feststellung gerechtfertigt erscheinen, daß ein gefestigter und geschlossener DGB ein so starkes Übergewicht zugunsten eines Gewerkschaftsmonismus bilden würde, "... daß die pluralistischen Einflüsse ohne entscheidende Bedeutung blieben".¹⁾ Tatsächlich ergeben sich jedoch sowohl aus den Satzungen als auch aus der Organisationswirklichkeit zahlreiche Anhaltspunkte dafür, daß der DGB diese Anforderung nicht erfüllen kann.

Der "...satzungsgemäße Aufbau des DGB kennzeichnet schon den starken Einfluß der Einzelgewerkschaften auf den Dachverband. Der extreme Föderalismus im DGB ist formell in dem Fehlen von Durchsetzungsmöglichkeiten der DGB-Beschlüsse und im Mangel eigener Finanzkraft zu erkennen".²⁾ Daneben führen die jetzigen Satzungsbestimmungen des DGB und der Einzelgewerkschaften zu einer "... unklaren Abgrenzung der Verantwortlichkeit...".³⁾ Überschneidung der satzungsmäßig niedergelegten Aufgabenbereiche machen es den Mitgliedsgewerkschaften z.T. unmöglich, die Vorschriften des § 2 der DGB-Satzung einzuhalten.⁴⁾

Wie wenig Einflußmöglichkeiten auf die Gewerkschaftspolitik dem DGB tatsächlich gegeben sind, zeigt sich am deutlichsten an den Diskussionen, die regelmäßig bei der Neubesetzung des Amts des DGB-Vorsitzenden wieder laut werden; kein führender Funktionär einer Einzelgewerkschaft ist bereit, sich zur Wahl zu stellen, solange

1) Riege, Fritz-Albert, a.a.O., S. 24

2) Ebenda

3) Gscheidle, Kurt, Soll der DGB reformiert werden?, in: Der Volkswirt, 23. Jg. (1969), Nr. 3, S. 24

4) Vgl. Riege, Fritz-Albert, a.a.O., S. 25

nicht eine Stärkung des Bundes erfolgt ist.¹⁾ Das weist darauf hin, daß diese Funktionäre den Wechsel von einer Einzelgewerkschaft an die Spitze des DGB nicht als Erweiterung, sondern als Einengung ihres Einflußbereiches ansehen.

Die Feststellung, daß der DGB "... wenig aus sich selbst, nichts ohne seine Mitgliedgewerkschaften, aber am wenigsten ohne die Großgewerkschaften..."²⁾ ist, wird durch die Aussagen einer Reihe von bedeutenden Funktionären und Gewerkschaftsexperten bestätigt.³⁾ In besonderem Maße trifft dies für den Bereich der Tarifpolitik zu, in dem die Einzelgewerkschaften ihre volle Autonomie bewahrt haben.⁴⁾ Auch für die Zukunft muß mit einem Fortschreiten der Entwicklung in Richtung auf verstärkten Gewerkschaftspluralismus und Dezentralismus im DGB gerechnet werden,⁵⁾ denn "es wäre politisch naiv, anzunehmen, daß es im Jahre 1969 (....) gelänge, die inzwischen selbständig gewordenen Einzelgewerkschaften zum Verzicht auf Rechte und Aufgaben zugunsten der Stärkung des DGB zu bewegen".⁶⁾ Der Satzungskongreß des DGB im Mai 1971 hat den Beweis für die Richtigkeit dieser These

-
- 1) Vgl. Pirker, Theo, Die blinde Macht, 2. Teil München 1960, S. 129 f. Auch der ursprünglich als Nachfolger Ludwig Rosenbergs vorgesehene stellvertretende Vorsitzende der Deutschen Postgewerkschaft Kurt Gscheidle trat für eine Stärkung des DGB ein (vgl. Gscheidle, Kurt, a.a.O.), deren Ablehnung durch die Einzelgewerkschaften letztlich der Grund dafür gewesen sein dürfte, daß er schließlich seine Kandidatur wieder zurückziehen mußte (vgl. Die Nachfolge von Ludwig Rosenberg im DGB wieder offen, Frankfurter Allgemeine vom 1. April 1969, S. 1)
 - 2) Buchholz, Edwin, Die Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftsgesellschaft, Tübingen 1969, S. 138 (im Original z.T. kursiv).
 - 3) Vgl. die Zusammenstellung solcher Aussagen bei Riege, Fritz-Albert, a.a.O., S. 28
 - 4) Ebenso wie im anderen wichtigen Bereich, der Finanzhoheit (vgl. Werner, Karl-Gustav, Organisation und Politik der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in der deutschen Bauwirtschaft, Berlin 1968, S. 255)
 - 5) Vgl. Buchholz, Edwin, a.a.O., S. 141
 - 6) Gscheidle, Kurt, a.a.O.

geliefert.¹⁾

Es ist deshalb kaum eine Übertreibung, wenn man feststellt, daß insbesondere hinsichtlich der Tarifpolitik der DGB in keiner Weise die gewünschte Organisationspitze²⁾ darstellt, "der interorganisatorische und im Hinblick auf den DGB intraorganisatorische Gewerkschaftspluralismus und seine zunehmende Stärkung sind typisch für die gewerkschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland".³⁾

Auf Arbeitgeberseite ist die oben festgestellte formal monistische Organisation der BDA Ausgangspunkt der Untersuchung. Noch auf formaler Ebene wird dieser Monismus in Frage gestellt, wenn es in der Satzung der BDA heißt: "Die Selbständigkeit der Mitglieder darf auf tarifpolitischem Gebiet nicht durch Maßnahmen der Bundesvereinigung und ihrer Organe eingeschränkt werden. Empfehlungen auf diesem Gebiet sind jedoch zulässig, sofern sie vom Vorstand der Bundesvereinigung einstimmig beschlossen werden."⁴⁾ Es bleibt zu prüfen, inwieweit diese im zweiten Satz enthaltene Möglichkeit zu konkreten Koordinierungsversuchen genutzt wurde.

Wenn auch - wie im DGB - die Facharbeitgeberverbände in der BDA grundsätzlich nicht bereit sind, ihre Tarifautonomie an ihren Dachverband abzutreten,⁵⁾ so vollzog

1) Vgl. hierzu z.B. Michaels, Heinz, Die Herzöge verteidigen ihre Macht, in: Die Zeit, Nr. 20 (14. Mai) 1971, S. 34; Schubert, Dirk, Der Riese DGB schläft weiter, Deutsche Zeitung vom 14.5.1971, S. 4; Starosta, Eberhard, DGB-Reform ohne Wunder, Handelsblatt vom 22.3.71, S. 2

2) Wie sie im 2. Hauptteil gefordert wurde (vgl. oben S. 110)

3) Riege, Fritz-Albert, a.a.O., S. 28; schärfer formuliert Buchholz: "Als Koordinierungsinstanz stellt der DGB eine ausgesprochene Fehlkonstruktion dar." (Vgl. Buchholz, Edwin, a.a.O., S. 139)

4) § 3 der Satzung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)

5) Vgl. Werner, Karl-Gustav, a.a.O., S. 258

sich doch gerade in der Tarifpolitik ein gemeinsamer deutlicher Koordinierungsprozeß.¹⁾ Der Grund für diese größere Bereitschaft der internen Vorabstimmung dürfte hauptsächlich der Wunsch sein, eine gegenseitige Präjudizierung durch unkoordinierte Vertragsabschlüsse zu vermeiden.²⁾ Zum Zweck der Koordinierung räumen alle Fachspitzenverbände "... Vertretern der Bundesvereinigung grundsätzlich die Möglichkeit einer Teilnahme an den entscheidenden internen Beratungen ihrer Gremien bereits zu einem Zeitpunkt ein, in dem die Vertretung der gemeinsam erarbeiteten Koordinierungsgrundsätze durch die Bundesvereinigung notwendig ist."³⁾ Das eigentliche Problem scheint auf Arbeitgeberseite jedoch an anderer Stelle zu liegen: Während es noch durchaus im Interesse der Einzelverbände liegen kann, nach außen eine möglichst feste gemeinsame Haltung zur Schau zu stellen, zeigt die Frage nach dem solidarischen Verhalten der Unternehmer und ihrer Verbände, wie schwer der Weg von der gemeinsamen Erklärung zum gemeinsamen Handeln ist.⁴⁾ Deshalb taucht bei den Beratungen über eine verstärkte Koordinierung der Tarifpolitik auch immer wieder die Frage der Durchführung von Sanktionen auf, entsprechende Maßnahmen werden jedoch bis heute abgelehnt.⁵⁾

Die fehlenden Möglichkeiten, die Einzelverbände auf die Erklärungen zu verpflichten, führen zu ständigen "Koor-

1) Vgl. Noé, Claus, Gebändigter Klassenkampf, Tarifaufonomie in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1970, S. 258.

2) Vgl. Weigand, Karl Heinz, a.a.O., S. 38

3) Lohn- und Tarifpolitik, Sonderdruck aus dem Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1969, S. 18

4) Weigand hat die Vor- und Nachteile solidarischen Verhaltens für den einzelnen Unternehmer ausführlich dargestellt und analysiert (vgl. Weigand, Karl-Heinz, a.a.O.)

5) Vgl. Lohn- und Tarifpolitik, a.a.O., S. 18 f.

dinierungskrisen",¹⁾ deren laufende Wiederholung hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, daß es einzelnen Verbänden leichter erscheint, "mit den grollenden Schwesterverbänden in der BDA fertig zu werden, als mit der Gewerkschaft".²⁾ Dies hat dazu geführt, daß die neuen Koordinierungsmaßnahmen bisher keine durchschlagenden Erfolge gezeitigt haben.³⁾

Zusammenfassend muß man deshalb feststellen, daß auf Arbeitnehmerseite die erforderliche einheitliche Organisationsspitze in tarifpolitischer Hinsicht faktisch nicht existiert, während sie auf Arbeitgeberseite in Ansätzen vorhanden ist, jedoch auch hier die Autonomie der Einzelverbände nur durch deren Selbstbeschränkung schmälern kann. Koordinierungsbestrebungen bleiben auf gemeinsame Grundsatzserklärungen beschränkt, die Einzelverbände richten ihr tatsächliches Verhalten nur dann daran aus, wenn es ihnen opportun erscheint.

III. Die Zwischenstufen

Auch die Untersuchung der Zwischenstufen muß beide Seiten des Arbeitsmarktes umfassen, wobei auf Arbeitnehmerseite wiederum eine Beschränkung auf die DGB-Gewerkschaften erfolgt.

Ebenso wie der DGB selbst, sind die ihm angehörenden Einzelgewerkschaften in regionaler Hinsicht in drei Stufen unterteilt: unterhalb der Bundesverwaltung als oberster Instanz liegen die Bezirksverwaltungen, deren räumliche Abgrenzungen weitgehend an der politischen Untergliederung der Bundesrepublik in Länder ausgerich-

1) Vgl. Buchholz, Edwin, a.a.O., S. 142 (dort wird auch der typische Ablauf einer solchen Krise geschildert!)

2) Ebenda

3) Vgl. ebenda, S. 143

tet sind.¹⁾ Wie bereits oben geschildert,²⁾ stellen die Orts- oder Kreisverwaltungen des DGB und seiner Einzelgewerkschaften die dritte Organisationsebene dar, für deren Zahl und räumliche Abgrenzung hauptsächlich Zweckmäßigkeitserwägungen maßgebend sind.

In sachlicher Hinsicht können die Einzelgewerkschaften nach den Ergebnissen des Abschnitts C nur mit großen Bedenken als Untergliederungen des DGB aufgefaßt werden. Damit aber nicht wichtige Aspekte des Vergleichs von theoretischer und realer Struktur unberücksichtigt bleiben, soll dies dennoch im Folgenden unterstellt werden. Untersuchungsziel ist dabei aufzuzeigen, inwieweit die oben geforderten sachlichen Untergliederungen nach Branchen und insbesondere das Industrieverbandsprinzip realisiert sind.

Noch während der nationalsozialistischen Herrschaft wurden sich die ehemaligen Gewerkschaftsführer darüber einig, daß die "... neue deutsche Gewerkschaftsbewegung auf dem Boden einer strikten weltanschaulichen Neutralität und in der Form der Industriegewerkschaften..."³⁾ zu errichten sei. Nach Kriegsende entwickelten sich jedoch in den einzelnen Besatzungszonen unterschiedliche Organisationsformen, was bei der Diskussion der weiteren organisatorischen Entwicklung die Frage aufwarf, ob allgemeine Zentralgewerkschaften oder autonome Industriegewerkschaften geschaffen werden sollten. Die Entscheidung fiel schließlich zugunsten des industriegewerkschaftlichen Organisationsprinzips.⁴⁾ Dennoch zeigt "ein Blick auf den Aufbau und die Zuständigkeitsbereiche der 16 DGB-Gewerkschaften ..., daß man auch heute keineswegs von der Verwirklichung eines einheitlichen Industrie-

1) Vgl. z.B. das Gliederungsschema für den DGB und seine Einzelgewerkschaften am Schluß des Geschäftsberichts des Bundesvorstands des DGB 2. Halbjahr 1965 bis 1968, Bochum o.J., sowie die entsprechenden Paragraphen der DGB-Satzung und der Satzungen der Einzelgewerkschaften.

2) Vgl. 3. Hauptteil Abschnitt B I.

3) Sohn, Karl-Heinz, a.a.O., S. 90

4) Vgl. ebenda, S. 92 ff.

verbandsprinzips sprechen kann."¹⁾ Zunächst können die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und die Gewerkschaft Kunst als reine Berufsverbände bezeichnet werden. Sodann sind die Gewerkschaft der Eisenbahner und die Postgewerkschaft nach dem Prinzip des einheitlichen Dienstbereichs abgegrenzt und nicht nach dem Industrieverbandsprinzip. Bei der ÖTV wiederum gelten verschiedene Prinzipien: "Einerseits ist hier der Dienstgeber bestimmend, andererseits umfaßt der übrige Organisationsbereich die Arbeitnehmer verschiedener Wirtschaftsbereiche, unabhängig davon, ob sie (.....) in privaten oder öffentlichen Transport- oder Verkehrsbetrieben tätig sind."²⁾ Schließlich umfassen auch die Industriegewerkschaften im engeren Sinn keine einheitlichen Organisationsbereiche. Als Beispiele besonders heterogenen Aufbaus werden insbesondere die IG Chemie, Papier, Keramik, die IG Metall sowie die IG Druck und Papier aufgeführt. Ebenso finden sich Wirtschaftszweige, die man aufgrund ihrer Erzeugnisse und ihrer Bezeichnung in einer bestimmten Gewerkschaft zu finden glaubt, in einem ganz anderen Bereich. So umfaßt die IG Bau, Steine, Erden lediglich die Betriebe des Bau- und Baunebengewerbes, während die Baustoffindustrie zum Organisationsbereich der IG Chemie gehört.³⁾

Diese kurze Darstellung macht deutlich, daß die DGB-Gewerkschaften keineswegs einheitlich und durchgängig als Industriegewerkschaften im eigentlichen Sinne aufgebaut sind. Wenn zunächst noch der Grundsatz "ein Betrieb - eine Gewerkschaft" galt, so ist durch den Austritt der DAG und die Entstehung konkurrierender Richtungsgewerkschaften auch dies heute nicht mehr gewährleistet.⁴⁾

1) Sohn, Karl-Heinz, a.a.O., S. 96

2) Ebenda, S. 98

3) Vgl. ebenda, S. 97

4) Vgl. ebenda, S. 98

Auch die weiteren sachlichen Untergliederungen der Einzelgewerkschaften sind nur zum Teil an Branchen und Wirtschaftszweigen orientiert. Daneben kann es sich jedoch keine der DGB-Gewerkschaften erlauben, "... auf eine besondere Betreuung der ihnen angehörenden Berufsgruppen zu verzichten."¹⁾ Insbesondere durch den Interessengegensatz der Fach- und Hilfsarbeiter wird die Solidarität innerhalb gewerkschaftlicher Organisationen immer wieder gefährdet. Insbesondere bei traditionsbewußten Facharbeitergruppen tritt der Egoismus dieser Gruppen immer wieder stark in Erscheinung.²⁾

Somit führen die Heterogenität des Organisationsbereiches, das Vorliegen anderer Organisationsprinzipien und die z.T. auch nach Berufsgruppen vorgenommene weitere Untergliederung der DGB-Gewerkschaften zu dem Ergebnis, daß die im theoretischen Modell abgeleiteten Strukturerefordernisse auf Arbeitnehmerseite nur in Ansätzen gegeben ist.

Auch auf Arbeitgeberseite können die Mitgliedsverbände insbesondere in tarifpolitischer Hinsicht nur mit Vorbehalt als "Untergliederungen" der BDA angesehen werden.³⁾ Ebenso wie auf Arbeitnehmerseite muß dies aber aus technischen Gründen (vorübergehend) unterstellt werden.

Anders als der DGB weist die BDA selbst keine regionale Untergliederung auf, sondern ist nur über die ihr angehörenden überfachlichen Landesverbände räumlich differen-

1) Sohn, Karl-Heinz, a.a.O., S. 123; zu den entsprechenden Regelungen der Gewerkschaftssatzungen vgl. Riege, Fritz-Albert, a.a.O., S. 13, Fußnote 1.

2) Sohn verdeutlicht diese Schwierigkeiten am Beispiel der IG Druck und Papier (vgl. Sohn, Karl-Heinz, a.a.O., S. 119 ff.)

3) Vgl. 3. Hauptteil Abschnitt B II.

ziert.¹⁾ Diese stellen selbst schon Dachverbände dar, deren Mitglieder nicht die einzelnen Unternehmen, sondern die Fachverbände dieser Region sind, über deren detaillierte Untergliederungen sie weiter räumlich differenziert sind, z.T. sind auch die Landesverbände selbst in Bezirksgruppen unterteilt.²⁾ Somit ist die BDA nur mittelbar räumlich differenziert.

In fachlicher Hinsicht ist die BDA weit stärker gegliedert als der DGB: Außer den 13 überfachlichen Landesverbänden sind 43 Fachspitzenverbände bei ihr Mitglied.³⁾ Indirekt sind als deren Mitglieder über 400 Fachverbände durch die BDA vertreten, nimmt man die Mitglieder der regionalen Zusammenschlüsse hinzu, so sind der BDA mittelbar 756 Verbände angeschlossen, sie bildet somit die Spitze von 812 Arbeitgeberverbänden.⁴⁾

Aus dieser Vielzahl von Einzelverbänden wird ersichtlich, daß die BDA nicht nur in regionaler, sondern auch in fachlicher Hinsicht sehr stark dezentralisiert ist. Die große Zahl der nach Wirtschaftszweigen getrennten Arbeitgeberverbände erlaubt demnach eine weit bessere Berücksichtigung der branchenspezifischen Probleme als dies auf Gewerkschaftsseite möglich ist. Auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes darf jedoch im strengen Sinn nicht von Untergliederungen gesprochen werden, da insbesondere in tarifpolitischer Hinsicht die Einzelorganisationen autonome Verbände sind; allerdings besitzt der DGB eine eigene regionale Strukturierung. Demnach scheinen zwar Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände prinzipiell die theoretisch abgeleiteten regionalen und

1) Vgl. Franke, Hermann, Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Sonderdruck aus Lieferung 226 vom 10.3.1969 der Arbeitsrecht-Blätter, Stuttgart 1969, 2. Fortsetzungsblatt

2) Vgl. ebenda

3) Vgl. ebenda

4) Vgl. ebenda sowie das dortige Gliederungsschema der BDA (ebenda, 8. Fortsetzungs-Blatt)

fachlichen Unterteilungen aufzuweisen, jedoch lassen die angeführten Bedenken erwarten, daß sie die ihnen im theoretischen System zugedachten Aufgaben¹⁾ nur sehr bedingt erfüllen können.

C. Die Kommunikationssysteme der Arbeitsmarktparteien

Beim Aufzeigen der Kommunikationslinien stößt bereits die allgemeine Aufgabe, informelle Beziehungen zu ermitteln, auf sehr große Schwierigkeiten; die Messung der Intensität der fließenden Informationsströme erscheint beinahe unmöglich. Insbesondere ist die Aufgabe, die hinsichtlich der Zielsetzungen "hinreichende Intensität" der Beziehungen operational zu definieren, kaum zu lösen. Deshalb begnügt sich die folgende Analyse mit der Darstellung der erkennbaren Verbindungslinien und dem Versuch, sie wenigstens ordinal zu charakterisieren. Diese Beschränkungen machen zwar häufig eine negative Aussage möglich, eine exakte positive Antwort kann aber nicht gegeben werden.

I. Das Willensbildungssystem

Auf Gewerkschaftsseite ist der Prozeß der tarifpolitischen Willensbildung nur in Ausnahmefällen formalisiert. "Der Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß bei Lohn- und Tarifbewegungen bildet die weniger satzungsmäßig festgelegte Seite in der Dualstruktur der Gewerkschaften."²⁾ Dagegen ist die andere Seite - allgemeine Willensbildung³⁾ - in den Satzungen ausführlich behan-

1) Vgl. 2. Hauptteil S. 111 ff.

2) Himmelmann Gerhard, a.a.O., S. 108. "Nur die Satzungen der DPG und der IG Chemie enthalten relativ detaillierte Bestimmungen zur Willensbildung in der Tarifpolitik" (ebenda, S. 107, Fußnote 130)

3) Vgl. zur Bezeichnung "Dualstruktur" und zur Unterteilung in tarifpolitische und allgemeine Willensbildung Cook, A.H., Dual Government in Unions: A Tool for Analysis, in: ILRR Vol. 15, No. 3 (April 1962), S. 323 ff. und Gebauer, Wolfgang, Zur Struktur tarifpolitischer Beziehungen, Diss. Heidelberg 1969, S. 5

delt.¹⁾ Dieser geringe Formalisierungsgrad der tarifpolitischen Willensbildung läßt bereits eine erhöhte Einflußmöglichkeit der Funktionäre erwarten, da angenommen werden darf, daß die Funktionäre eher als die Mitglieder in der Lage sind, sich die zahlreichen, nicht festgelegten Einflußmöglichkeiten zunutze zu machen.²⁾ Die Untersuchung der faktischen Prozesse der Willensbildung muß zeigen, ob diese Vermutung aufrechterhalten werden kann. Dabei soll der mögliche Einfluß der Mitglieder bzw. der Arbeitnehmer und der verschiedenen Schichten der Funktionärshierarchie erörtert werden, um zu einer Beurteilung der Einwirkungsmöglichkeiten der einzelnen Ebenen zu kommen.

Wenn auch eine gewerkschaftliche Betriebsorganisation offensichtlich nicht besteht,³⁾ könnten dem einzelnen Arbeitnehmer und besonders dem Gewerkschaftsmitglied doch grundsätzlich verschiedene Wege offenstehen, auf denen seine Vorstellungen in die gewerkschaftliche Willensbildung Eingang finden:

(1) Über die informellen Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Betriebsrat, der die Gesamtbelegschaft vertritt,⁴⁾ besteht grundsätzlich die Möglichkeit, den Willen der Gesamtarbeitnehmerschaft in den Willensbildungsprozeß einzubeziehen.

(2) Über die gewerkschaftlichen Vertrauensmänner in den Betrieben kann die Meinung der organisierten Arbeitnehmer festgestellt werden, z.T. auch die "Stimmung" insgesamt.

1) Diese Seite wird weiter unten im Rahmen der Analyse des Kontrollsystems noch eine Rolle spielen (vgl. 3. Hauptteil, Abschnitt C III.)

2) Vgl. Seeberger, Hedda, Zur Analyse von Autoritätsstrukturen in deutschen Gewerkschaften, Diss. Nürnberg 1969, S. 111

3) Vgl. 3. Hauptteil Abschnitt B I

4) Vgl. oben S. 155 ff.

(3) Über Mitgliederversammlungen in den Ortsverwaltungen können direkt die Wünsche der Mitglieder ermittelt werden.

Zu 1: Insbesondere in Großbetrieben ist die für den Betriebsrat anfallende Arbeit in rein ehrenamtlicher Tätigkeit nicht mehr zu bewältigen. Deshalb erfolgt in der Regel eine Freistellung mindestens eines Betriebsratsmitglieds von seinen Aufgaben als Arbeitnehmer, so daß es seine Tätigkeit quasi hauptamtlich¹⁾ ausführt. Damit ist für ihn die Gefahr verbunden, den direkten Kontakt zur Belegschaft zu verlieren. "Der einfache Arbeitnehmer sieht dann im Betriebsratsmitglied weniger seinen Vertreter als einen Funktionär, dessen Aufgaben er sich genauso wenig vorstellen kann wie die eines Arbeitnehmers an der Spitze der Betriebs-hierarchie."²⁾ Verstärkt wird diese Entfremdung durch die festzustellende "Bürokratisierung der Amtsführung",³⁾ die zur Bewältigung der anfallenden Arbeit nötig wird. Mit zunehmender Betriebsgröße wird deshalb die Information des Betriebsrats über Ereignisse und Stimmung im Betrieb immer lückenhafter.⁴⁾ Dies hat zur Folge, daß der Betriebsrat nur sehr bedingt in der Lage ist, sich ein zutreffendes Bild vom Willen der Gesamtbelegschaft zu machen.

Zu 2: Im Gegensatz dazu ist der Kontakt der gewerkschaftlichen Vertrauensleute zu den Arbeitnehmern sehr viel intensiver, denn ihr Wirkungsbereich sind die kleinen, meist informellen Gruppen im Betrieb.⁵⁾ Sie "...hal-

1) Von einer echten hauptamtlichen Tätigkeit kann deshalb nicht gesprochen werden, weil Basis seiner Beschäftigung weiterhin das ursprüngliche Arbeitsverhältnis ist (vgl. § 37 BetrVerfG).

2) Schlüter, Lothar, a.a.O., S. 193

3) Ebenda (im Original gesperrt)

4) Vgl. ebenda, S. 195

5) Vgl. Friedeburg, Ludwig von, Betrieb und Gewerkschaft, in: Niederschrift über den Verlauf der 5. Konferenz der Industriegewerkschaft Metall für Vertrauensleute und Betriebsratsmitglieder am 25. und 26. Oktober 1963 in Kassel, Frankfurt a.M. o.J., S. 32 - 48, hier: S. 48

ten die Verbindung zwischen ihrer Gewerkschaft und den dieser angehörenden Belegschaftsangehörigen aufrecht..."¹⁾. In dieser Vermittler-Rolle liegt die wesentliche Aufgabe der Vertrauensleute.²⁾ Da sich jedoch ihre Tätigkeit größtenteils auf die Gewerkschaftsmitglieder bezieht, wird ein von ihnen abgegebener "Stimmungsbericht" mit hoher Wahrscheinlichkeit die Wünsche dieses Belegschaftsteils in den Vordergrund stellen. Wegen des niedrigen gewerkschaftlichen Organisationsgrads besteht wenig Aussicht, daß diese Meinung repräsentativ für die Gesamtbelegschaft ist. Außerdem besteht wegen des informellen Charakters des Kontaktes zwischen Mitgliedern und Vertrauensleuten³⁾ für letztere sowohl hinsichtlich Verfahren als auch Interpretation ein sehr großer Ermessensspielraum, der ihnen recht subjektive Beurteilungsmöglichkeiten einräumt, die den eigenen Vorstellungen großes Gewicht zukommen läßt. Insgesamt kommt somit über die Vertrauensleute kaum jemals ein objektiver Eindruck vom Willen der Gesamtbelegschaft, sondern ein subjektives Urteil über die Wünsche der Mitglieder zustande.

Zu 3: Würden die Ortsverwaltungen der Einzelgewerkschaften in Mitgliederversammlungen durch formalisierte Abstimmungsprozesse die Wünsche ermitteln, so wären erneut nur die Gewerkschaftsangehörigen berücksichtigt, nicht die Gesamtbelegschaften. Wegen der geringen aktiven Beteiligung der Mitglieder am Gewerkschaftsleben⁴⁾ bestünde

1) Schlüter, Lothar, a.a.O., S. 219

2) Vgl. Richtlinien für die Vertrauensleutearbeit in der Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland, o.O. 1958, S. 14. Auch in der Sicht der Arbeitnehmer kommt den Vertrauensleuten hauptsächlich eine Vermittler- und Betreuerrolle zu (vgl. Blume, Otto, Normen und Wirklichkeit einer Betriebsverfassung, Tübingen 1964, S. 26 f.)

3) Vgl. Schelfhoss, Hartmut, a.a.O., S. 135

4) Diese Erscheinung wird als sogenanntes Apathie-Problem in der Literatur ausführlich dargestellt und erörtert (vgl. u.a. Goldstein, Joseph, The Government of British Trade Unions, Glencoe 1952; Coleman, John R., The Compulsive Pressures of Democracy in Unionism, in: Galenson, Walter and Lipset, Seymour M. (eds.), Labor and Trade Unionism: an interdisciplinary Reader, New York - London 1960, S. 207 - 215; Villiger, Andreas, a.a.O., S. 151 ff.; Rees, Albert, The Economics of Trade Unions, Chicago 1967, insb. S. 173 f.; Schellhoss, Hartmut, a.a.O.).

außerdem die Gefahr, daß radikale Minderheiten sehr starkes Gewicht bekommen.¹⁾ Aufgrund dieser Tendenz kann die Einführung formaler Willensbildungsprozesse, die es in den Gewerkschaften in tarifpolitischer Hinsicht zur Zeit nicht gibt, nicht als wünschenswert betrachtet werden, da sie mit großer Wahrscheinlichkeit einen systematisch verfälschten Mitgliederwillen anzeigen würden.²⁾

Als Ergebnis kann festgehalten werden, daß keine sicheren Möglichkeiten bestehen, sich seitens der Gewerkschaften ein objektives Bild von den Wünschen der Belegschaft hinsichtlich der Lohnentwicklung zu machen. Es ist daher nicht verwunderlich, daß die Gewerkschaftsspitzen keine oder nur sehr undeutliche Vorstellungen vom Mitgliederwillen haben.³⁾

Selbst wenn aber eine solche Willenserkundung durchgeführt würde, ist damit noch keineswegs gewährleistet, daß das Ergebnis auf die innerorganisatorische Willensbildung Einfluß hat. Himmelmann gibt in einem Überblick der tarifpolitischen Willensbildungsprozesse eine Reihe von Hinweisen, aus denen zu entnehmen ist, daß für die Beachtung des Mitgliederwillens bei Ermittlung der Lohnforderungen wenig Möglichkeit besteht, wenn sie auch

-
- 1) Darin mag ein Grund dafür liegen, daß die Forderungen der unteren Ebenen fast durchwegs radikaler sind als die der oberen (vgl. z.B. Weitbrecht, Hansjörg, a.a.O., S. 67). Andererseits sind die unteren Ebenen in Rezessionsphasen deutlich ängstlicher als der Vorstand (vgl. Himmelmann, Gerhard, a.a.O., S. 111). Man kann somit eine stärkere konjunkturelle Reagibilität der unteren Ebene feststellen.
 - 2) Es sei denn, es würde sich die Vermutung bestätigen, daß die Zuweisung von Kompetenzen die Aktivität auf dieser Ebene erhöht. (Vgl. z.B. Villiger, Andreas, a.a.O., S. 160 f.)
 - 3) So beklagte sich z.B. kürzlich Otto Brenner: "Manchmal denkt man, man tut etwas Gutes, und dann stellt sich wenig später heraus, daß die Kollegen ganz andere Wünsche haben." (Zitiert nach Starosta, Eberhard, Von tarifpolitischer Verantwortung fühlt sich Otto Brenner nicht überfordert, in: Handelsblatt Nr. 170 (6.9.1971), S. 3)

nicht völlig ausgeschlossen ist:¹⁾

(1) Die für die Tarifauseinandersetzungen erforderliche Geschlossenheit und solidarische Kampfkraft "... wecken starke zentralistische und bürokratische Tendenzen und lassen wenig Raum für die demokratische Beteiligung der Mitglieder."²⁾

(2) Aufgrund formaler Regelungen haben die Hauptvorstände der Einzelgewerkschaften in tarifpolitischer Hinsicht eine starke Machtposition.

(3) "Innerhalb des Vorstandes ist die Persönlichkeit und der politische Durchsetzungswille des Gewerkschaftsvorsitzenden der entscheidendste Faktor der Entscheidungsprozesse."³⁾

(4) "Unterhalb des Vorstandes ist der Landes- oder Bezirksleiter 'Träger' der Tarifbewegung. Die Bezirksleiter fungieren trotz ihrer starken Bindung an den Vorstand meist als Sprecher ihrer Bezirke und ihrer Mitglieder."⁴⁾

(5) Je weiter die Abschlußpraxis dezentralisiert ist, desto mehr kommen die unteren direkt betroffenen Gruppen und Ebenen teilnehmend und mitentscheidend zum Zuge, jedoch beruht ihre Legitimation und Autorität auf Delegation seitens des Vorstandes.

(6) Soweit Bundestarifkommissionen bestehen, haben sie meist kein reales Entscheidungsgewicht. Ihre Funktion besteht wesentlich in der Legitimierung der Abschlußpraxis des Vorstandes.

(7) Dagegen sind bezirkliche Tarifkommissionen ein entscheidender Faktor in der gewerkschaftlichen Willensbildung, sie können als Institutionalisierung des Konflikts zwischen dem Vorstand und der engagierten Mitgliederschaft bezeichnet werden.

1) Vgl. zum Folgenden Himmelmann, Gerhard, a.a.O., S. 107 ff.

2) Ebenda, S. 108

3) Ebenda, S. 110; andere, nicht institutionalisierte Einflüsse sonstiger Einzelpersonen entziehen sich einer systematischen Erfassung (vgl. Noß, Claus, a.a.O., S. 183)

4) Himmelmann, Gerhard, a.a.O., S. 110

(8) Die mitgliedernahe Zusammensetzung der Tarifkommissionen verschafft der "Stimmung" an der Basis Eingang in den Willensbildungsprozeß. Jedoch sind die Beschlüsse wesentlich von den anwesenden Tarifexperten des Vorstandes und vom Bezirksleiter beeinflusst. Außerdem haben diese Beschlüsse für den Vorstand nur Empfehlungscharakter und werden häufig korrigiert.

(9) Die Funktion der Tarifkommission liegt somit eher in der organisatorischen Integrierung, Mobilisierung und Aktivierung der Mitglieder, sie ist ein nur teilweise kontrollierendes und teilweise mitentscheidendes Partizipations- und Kommunikationsorgan.

(10) "Die Struktur des Zusammenspiels zwischen dem Vorstand, dem Bezirksleiter, der Tarifkommission und der Mitgliedschaft weist die Gewerkschaften als eine sozialdynamische Institution aus, in der der jeweilige Handlungsträger einen innerorganisatorischen Kompromiß zwischen den verschiedenen Interessen herstellen muß."¹⁾

Diese Feststellungen lassen zusammen mit den Ergebnissen detaillierter Untersuchungen in einzelnen Gewerkschaften²⁾ folgende Schlüsse zu:

(1) Eine systematische Ermittlung des Mitgliederwillens oder gar des Willens aller Arbeitnehmer im Rahmen der tarifpolitischen Willensbildung der Gewerkschaften findet nicht statt. Allenfalls werden von den Vertrauensleuten sehr stark subjektiv beeinflusste Stimmungsberichte abgegeben.

(2) In den Entscheidungsvorgängen der Tarifkommissionen sind diese Berichte nur eine Komponente im Zusammenwir-

1) Himmelmann, Gerhard, a.a.O., S. 119

2) Insbesondere den Arbeiten von Noé, Claus, a.a.O., Weitbrecht, Hansjörg, a.a.O., Werner, Karl-Gustav, a.a.O. und Gebauer, Wolfgang, a.a.O.

ken verschiedener Interessen.¹⁾

(3) Starken Einfluß üben die Vorstände und die Bezirksleiter der Einzelgewerkschaften auf die Tarifpolitik sowohl in den Tarifkommissionen als auch außerhalb aus, dagegen ist seitens der DGB-Spitze keinerlei Einfluß erkennbar.

(4) Wird durch dezentrale Verhandlungspraxis in Einzelfällen eine weitergehende Demokratisierung möglich, so ist dies ein Zugeständnis des Gewerkschaftsvorstands, für den die Verhandlungsebene einen taktischen Aktionsparameter im Bargaining-Prozeß darstellt.²⁾

Somit ist ein Willensbildungssystem, wie es oben im theoretischen System entwickelt wurde, bei den Gewerkschaften nicht vorhanden, insbesondere ist die Praxis der Willensermittlung unzureichend und bleibt die DGB-Spitze faktisch ausgeschlossen. Andererseits ist der Einfluß der Zwischenstufen im Vergleich zum theoretischen System zu weitgehend. Die Funktionäre der Zwischenstufen entscheiden aufgrund zahlreicher Kriterien über die zu stellende Lohnforderung, wobei den - unzureichend ermittelten - Mitgliederwünschen meist nur untergeordnete Bedeutung zukommt.³⁾

1) Die Bedeutung der Stimmung in der Mitgliederschaft scheint in Rezessionsphasen erheblich an Bedeutung zu gewinnen, wie dem Verfasser von Gewerkschaftsvertretern nachdrücklich bestätigt wurde. Auch aus den Aussagen der Bargaining-Theorien läßt sich die Bedeutung fehlender Mitgliederunterstützung und vor allem fehlender Streikbereitschaft ableiten (vgl. insbesondere die Auswirkung auf den Verlauf der "Union's resistance curve" im Hicks'schen Modell; Hicks, John R., *The Theory of Wages*, reprinted Gloucester (Mass.) 1957, S. 140 ff.). Diese Erscheinung könnte Ansatzpunkt einer organisations- bzw. bargainingtheoretischen Erklärung des Lohnlags sein!

2) Vgl. Kulp, Bernhard, *Tarifverhandlungen: Strategie und Taktik*, a.a.O., S. 166 f.

3) Noé stellt z.B. für die IG-Metall fest: "In der Regel liegt die tarifpolitische Entscheidung bei den Funktionären, stärker noch im Apparat und dort vor allem beim geschäftsführenden Vorstand." (Noé, Claus, a.a.O., S. 184)

In den Arbeitgeberverbänden wirkt Kommunikation in jeder Richtung weit geringere Probleme auf als in den gewerkschaftlichen Massenorganisationen, denn aufgrund der viel niedrigeren Mitgliederzahlen in den Einzelverbänden genügen häufig informelle Beziehungen. Aus diesem Grund und wegen der Vielzahl von Verbänden erweist es sich als äußerst schwierig, die Willensbildung in den Arbeitgeberverbänden umfassend und detailliert darzustellen. Jedoch lassen verschiedene Anhaltspunkte eine grundsätzliche Charakterisierung zu.

Im Gegensatz zur Arbeitnehmerseite werden die wichtigsten Funktionen in den Arbeitgeberverbänden ehrenamtlich ausgeübt, die Rolle der hauptamtlichen Geschäftsführer ist weit weniger bedeutsam. Zwar kann man einen Einfluß dieser Funktionäre insbesondere aufgrund des auch hier häufig gegebenen Informationsvorsprungs und der Beteiligung an der Entschlußvorbereitung nicht völlig ausschalten, gerade in tarifpolitischer Hinsicht kann dieser aber als unbedeutend bezeichnet werden.¹⁾ Jedoch ist auch bei den Arbeitgebern zu befürchten, daß der Verbandswille den Mitgliederwillen nur verzerrt wiedergibt, selbst wenn das ehrenamtliche Element in der Führungshierarchie auf eine Identität von Mitglieder- und Verbandswillen hinweist:²⁾ Selbst dort nämlich, wo die Satzungen keine Vorrechte aufgrund der ökonomischen Leistungspotenz in der Willensbildung gewähren,³⁾ kann im Extremfall der Verbandswille ausschließlich von einem

-
- 1) In anderen Bereichen, in denen die Beschlüsse der ehrenamtlich besetzten Gremien oft wegen ihrer allgemein gehaltenen Formulierungen dem Geschäftsführer einen weiten Interpretationsspielraum lassen, ist dessen Einwirkungsmöglichkeit dagegen größer. (Vgl. Weigand, Karl Heinz, a.a.O., S. 31).
 - 2) Vgl. 2. Hauptteil S. 111
 - 3) Schon in den Satzungen zahlreicher Arbeitgeberverbände ist die Stimmenverteilung nach der ökonomischen Potenz der Mitglieder vorgesehen (vgl. Weigand, Karl Heinz, a.a.O., S. 62)

einziges Mitgliederunternehmen bestimmt werden, zumindest aber haben Großunternehmer großen Einfluß durch ihre Vertretung in den Führungsgremien und in den Ausschüssen.¹⁾ Dabei wird in den kleinen Elementarverbänden den Großunternehmen die Führungsrolle meist freiwillig überlassen und für die Vertretung in Verbänden höherer Ordnung verfügen die Klein- und Mittelbetriebe gar nicht über die erforderlichen (und bei diesen entbehrlichen) Experten. "Auf diese Weise werden die Wirtschaftsverbände höherer Ordnung zu einer Domäne der 'Großen' - der Großunternehmen wie der Großverbände."²⁾

Noé weist z.B. für die metallindustriellen Arbeitgeberverbände nach, daß Unternehmen mit weniger als 100 Beschäftigten an der Willensbildung praktisch nicht beteiligt sind.³⁾ Ob und in welchem Ausmaß diese nicht repräsentative Auswahl der letztlich entscheidenden Personen⁴⁾ zu Abweichungen vom eigentlichen Mitgliederwillen führt, kann nicht allgemein beantwortet werden. Deshalb kann auch kein Vergleich mit den Abweichungen auf Gewerkschaftsseite durchgeführt werden, die ebenfalls im Ausmaß nicht erfaßbar sind.

Eher als der DGB ist die BDA in die tarifpolitische Willensbildung eingeschaltet.⁵⁾ Dagegen tritt auf Arbeitgeberseite weit stärker das bereits erwähnte⁶⁾ Solidari-

1) Vgl. Buchholz, Edwin, a.a.O., S. 108

2) Ebenda, S. 109

3) Vgl. Noé, Claus, a.a.O., S. 199

4) "In den Wirtschaftsverbänden mit zahlreichen Mitgliedern werden die Ziele und Wege meistens nur von einer verhältnismäßig geringen Zahl von einflußreichen Menschen bestimmt." (Buchholz, Edwin, a.a.O., S. 113)

5) Vgl. Weitbrecht, Hansjörg, a.a.O., S. 54 und oben 3. Hauptteil Abschnitt B II.

6) Vgl. oben S. 164 f.

tätsproblem auf, d.h., trotz koordinierter Willensbildung können sich unkoordinierte Vertragsabschlüsse ergeben. Außerdem wird den Einzelbetrieben über die betriebliche Lohnfindung eine Einwirkungsmöglichkeit auf die - letztlich immer entscheidenden - Effektivlöhne eröffnet, die jeglichen Koordinierungserfolg im tariflichen Bereich in Frage stellt.¹⁾

Insgesamt ergibt sich aus diesen Betrachtungen, daß auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes der Willensbildungsprozeß in verschiedener Hinsicht den Anforderungen des theoretischen Systems nicht entspricht, insbesondere

- ist die Willensermittlung auf dem Wege von unten nach oben der systematischen Verzerrung ausgesetzt.
- sind wichtige Verbindungsstellen einerseits zur betrieblichen Basis, andererseits zur jeweiligen Organisationsspitze nicht vorhanden oder zumindest nicht hinreichend ausgeprägt
- üben Organisationsstufen entscheidenden Einfluß aus, denen an sich nur subsidiäre Bedeutung zukommen sollte.

II. Das Informationssystem

Damit ein Vergleich zwischen den Merkmalen des theoretischen Informationssystems und der Realität möglich ist, müssen folgende Fragen beantwortet werden:

1) Von Arbeitgeberseite wird ausdrücklich gefordert: "Der Einflußbereich der Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gegenüber dem Betrieb hat ... vor diesem innerbetrieblichen Ordnungsbereich Halt zu machen" (Stellung und Aufgabe der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 88)

- (1) Bestehen die von oben nach unten gerichteten Kommunikationslinien in der gewünschten Form?
- (2) Erreichen die Informationen möglichst unverfälscht ihren Empfänger?
- (3) "Versteht" der Empfänger die Signale und läßt er sich durch ihre Überzeugungskraft in seinem Handeln beeinflussen?
- (4) Was ist die Zielsetzung der Informationen?

Während die erste Frage relativ leicht und erschöpfend beantwortet werden kann, liegen für die übrigen Problemkreise nur sehr unzureichende Unterlagen vor, die allenfalls andeutungsweise eine Beantwortung ermöglichen.

Aufgrund der vergleichsweise niedrigen Mitgliederzahlen der Arbeitgeberverbände treten bei diesen keine Schwierigkeiten grundsätzlicher Art auf, wenn den Unternehmen Informationen übermittelt werden sollen. Dies kommt darin zum Ausdruck, daß den Rundschreiben als Kommunikationsweg eine erhebliche hingegen den anderen Informationsmöglichkeiten (Mitgliederversammlung, Fachpresse, Mitteilungsblätter) nur nachgeordnete Bedeutung zukommt.¹⁾ Außerdem spielen persönliche Kontakte im Rahmen der Verbandshierarchie eine wichtige Rolle im Informationsprozeß. Für die Information der eigenen Mitglieder kaum jemals eingesetzt werden die öffentlichen Massenkommunikationsmittel, die Öffentlichkeitsarbeit der Arbeitgeber ist fast ausschließlich auf die Arbeitnehmer gerichtet, indem sie ein Gegengewicht zur gewerkschaftlichen Beeinflussung zu erzeugen versuchen.²⁾

Völlig andersartig zeigt sich die Problematik der Mitgliederinformation in gewerkschaftlichen Massenorganisationen: Die große Zahl der Mitglieder hat zur Folge,

1) Vgl. Predöhl, Andreas und Weippert, Georg (Hrsg.), a.a.O., S. 103

2) Vgl. Weigand, Karl Heinz, a.a.O., S. 81 f.

daß persönliche Kontakte und Rundschreiben nur als Verbindung benachbarter Ebenen in Frage kommen, deshalb spielen Fachpresse, Mitteilungsblätter und Massenmedien die Hauptrolle. Im einzelnen bedienen sich die Gewerkschaften folgender Kommunikationswege:¹⁾

(1) An die Allgemeinheit gerichtet ist die gewerkschaftliche Öffentlichkeitsarbeit, mit deren Hilfe über Rundfunk, Fernsehen und Tagespresse den Argumenten der Gewerkschaft eine möglichst umfassende Breitenwirkung verschafft werden soll.

(2) Sämtliche DGB-Gewerkschaften und auch der DGB geben eigene Gewerkschaftszeitungen heraus, die den Mitgliedern (zum größten Teil) kostenlos regelmäßig zugestellt werden. Zur Mitgliederwerbung werden diese Zeitungen z.T. auch an nichtorganisierte Arbeitnehmer verteilt.²⁾

(3) Besonders vielfältig ist der Informationsfluß der Gewerkschaften zu ihren Funktionären: eigene Funktionsorgane und Spezialzeitschriften für einzelne Fachgebiete dienen einer breiten Informierung, von der man sich über die persönlichen Kontakte zwischen Mitgliedern und Funktionären und über die Beeinflussung der betrieblichen Gewerkschaftszeitungen eine breite Wirkung erhofft.

Grundsätzlich bestehen somit bei den Gewerkschaften Wege zur Einwirkung auf Mitglieder und Öffentlichkeit ebenso wie auf Arbeitgeberseite, wobei aber wegen der Pluralität der Wege Widersprüchlichkeiten auftreten können, die die Wirkung der Informationen beeinträchtigen können.³⁾

Zur Frage, ob die auf den vorliegenden Wegen fließenden Informationen unverfälscht beim Mitglied ankommen,

1) Nach Triesch, Günter, Die Macht der Funktionäre, Düsseldorf 1956, S. 214 f.

2) Vgl. Triesch, Günter, a.a.O., S. 214

3) Vgl. 2. Hauptteil S. 127 f.

muß zwischen indirekten und direkten Kommunikationslinien unterschieden werden.¹⁾ So ist bei den direkten, an die Mitglieder gerichteten Informationen bei den Einzelgewerkschaften keine Verfälschung möglich, jedoch ist zu beachten, daß "Sender" der Nachrichten nicht die Zentralinstitution, sondern eine Zwischenstufe ist.²⁾ Sofern überhaupt der DGB Einfluß auf die Inhalte hat, besteht zumindest die Gefahr der Verzerrung aufgrund der sich daraus ergebenden indirekten Information. Ähnlich ist die Situation bei den an sich direkt an das Mitglied gerichteten Rundschreiben der Arbeitgeberseite: Da diese von den Einzelverbänden ausgehen, findet die Meinung der BDA nur indirekten Eingang und läuft daher Gefahr, verfälscht wiedergegeben zu werden. Besonders groß ist aber die Verfälschungsgefahr, wenn persönliche Kontakte zur Informationsübermittlung eingeschaltet werden, da dann immer die subjektive Wertung der Kontaktperson die ursprüngliche Nachricht verzerren kann. Diese Gefahr besteht bei den indirekten Informationswegen auf beiden Arbeitsmarktseiten.

Äußerst schwierig zu beantworten ist die Frage nach der Wirkung der Informationen auf das Verhalten der Adressaten. Sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Gewerkschaftsseite fehlt eine umfassende Untersuchung zu diesem Problem, so daß nur versucht werden kann, aus verschiedenen Einzelinformationen Anhaltspunkte zu gewinnen. So kann z.B. aus einer Untersuchung innerhalb der IG Bau, Steine, Erden geschlossen werden, daß die Zeitung dieser Gewerkschaft - "Der Grundstein" - nicht

1) Vgl. 2. Hauptteil S. 125 ff.

2) Nur die "Welt der Arbeit" wird als Wochenzeitung vom DGB selbst herausgegeben (vgl. Besser, Klaus, Die Wochenzeitung des Deutschen Gewerkschaftsbundes, in: Die Deutsche Gewerkschaftspresse, zusammengestellt und bearbeitet von Schlobben, Hanns P. und Kirsten, Richard, Köln 1961, S. 81 - 85)

nennenswerten Einfluß auf die Meinung der Mitglieder haben kann: "Im Jahre 1960 wußten nur 70 % der Mitglieder, daß diese Zeitung von der Gewerkschaft herausgegeben wird. Diejenigen Mitglieder, die von der Zeitung bereits gehört hatten, gaben zu 36 % an, sie regelmäßig zu lesen, waren aber meist nicht in der Lage, eine kurze Inhaltsanalyse oder besondere Artikel, die Anklang oder Ablehnung fanden, zu nennen."¹⁾ Es muß offen bleiben, inwieweit solche Ergebnisse verallgemeinert werden können; jedenfalls ist es eine Tatsache, daß die zentral herausgegebenen Zeitungen in nicht annähernd befriedigender Weise betriebsnah sein können, was aber Voraussetzung dafür wäre, daß sie allgemeines Interesse fänden.²⁾ Entsprechend erfreuen sich betriebliche Gewerkschaftszeitungen sehr viel stärkerer Beachtung,³⁾ gerade bei ihnen besteht jedoch die Gefahr, daß betriebliche Probleme überbetont werden und eine verfälschte Wiedergabe der von den zentralen Institutionen erhaltenen Informationen erfolgt. Hinsichtlich des indirekten Kommunikationsweges von einer Gewerkschaftsleitung über die Funktionäre zu den Mitgliedern zeigt eine ausführliche Untersuchung, daß besonders bei den betrieblichen Vertrauensleuten die Verwertung der sie erreichenden Informationen unzureichend ist.⁴⁾ Allgemein wird hier besonders die Frage der Verzerrung durch selektive Informationsweitergabe akut, denn "der Funktionär wird um so eher auf die Diffusion gewerkschaftlicher Wertvorstellungen hinarbeiten, je mehr er selbst

1) Vgl. Werner, Karl-Gustav, a.a.O., S. 216

2) Vgl. Triesch, Günter, a.a.O., S. 213

3) Vgl. ebenda; ebenso zeigt der Erfolg der Betriebszeitungen der DKP, daß betriebsnahe Berichterstattung bei den Arbeitnehmern starkes Interesse findet. (Vgl. Stuckmann, Heinz D., Rote Rhein-Ruhr-Reporter, in: Die Zeit, Nr. 42 (15. Okt. 1971), S. 52

4) Vgl. Riemann, Christa, Der Kommunikationsfluß von einer Gewerkschaftsleitung zu ihren Funktionären über das Medium einer Zeitschrift und die Aufnahme des Kommunikationsinhaltes durch die Funktionäre, Diss. Köln 1969, insb. S. 167 ff.

diese Wertvorstellungen internalisiert hat."¹⁾

Auf Arbeitgeberseite scheinen diese Schwierigkeiten wegen den bereits erwähnten direkten Kontaktmöglichkeiten nicht im gleichen Ausmaß zu bestehen, jedoch sind die ebenfalls schon dargestellten Verfälschungsgefahren zu beachten.

Schließlich ist noch die Frage nach der Zielsetzung der verbandsinternen Informationstätigkeit zu stellen. Wenn hier auch ebenfalls exakte Aussagen kaum zu finden sind, so kann doch mit einiger Sicherheit festgestellt werden, daß die Informierung der Mitglieder vorwiegend deren Verpflichtung auf die bereits feststehenden gewerkschaftlichen Forderungen bzw. Angebote der Arbeitgeber beabsichtigt. Indiz dafür ist hauptsächlich der zeitliche Schwerpunkt der Informationsaktivität, der in der Regel eindeutig nach dem Forderungs- bzw. Angebotbeschuß liegt.²⁾ Diese Erscheinung ist im Zusammenhang mit der mitgliederfernen tariffpolitischen Willensbildung zu sehen, weswegen sie auch auf Gewerkschaftsseite deutlicher als auf Arbeitgeberseite auftritt: Würde den Mitgliedern tatsächlich die letzte Entscheidung überlassen, müßten die organisatorischen Gesichtspunkte den Mitgliedern dargelegt werden, bevor sie ihre Entscheidung treffen. Nur wenn andere Ebenen die Entscheidungen treffen, genügt die Verpflichtung der Mitglieder im Nachhinein.

Auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes werden die Ziele der Informationstätigkeit nur teilweise erreicht: Auf Arbeitgeberseite zeigt das immer wieder akute Solidaritätsproblem die Grenzen der Beeinflußbarkeit von untergeordneten durch höhere Ebenen,³⁾ die Gewerkschaften

1) Riemann, Christa, a.a.O., S. 169

2) Vgl. Noé, Claus, a.a.O., S. 161 f.

3) Vgl. oben S. 164 f.

agieren ohne große Erfolge gegen Betriebsgegoismen und haben mit den wilden Streiks einen schweren Schlag für ihre verantwortungsbewußte Lohnpolitik erlitten.¹⁾ Daraus kann jedoch kein generelles Urteil über die organisationsinternen Informationsmöglichkeiten abgeleitet werden, vielmehr ist zu vermuten, daß die Unwirksamkeit eher auf einen Vertrauensmangel gegenüber dem Vorstand einzelner Organisationen zurückzuführen ist.²⁾ Die Ursache dafür kann in der mitgliederfernen Entscheidung über wichtige Fragen liegen, so daß eine erhöhte Demokratisierung auch die Effizienz des Informationssystems verbessern könnte. Die Informationsmöglichkeiten jedenfalls scheinen vorzuliegen, wenn sie auch offensichtlich nicht immer optimal genutzt werden.

Insgesamt scheint somit beim Informationssystem der Unterschied zwischen theoretischen Erfordernissen und praktischen Gegebenheiten noch am geringsten zu sein, auftretende Mängel vor allem in der Handhabung hängen mit den Schwächen insbesondere des Willensbildungssystems zusammen.

III. Das Kontrollsystem

Als letzter wichtiger Teil der organisationsinternen Verhältnisse bleibt das Kontrollsystem zu beschreiben. Es geht dabei um die Frage, wessen Entscheidungen und Handlungen durch wen mit welchen Konsequenzen überwacht werden. Insbesondere ist zu berücksichtigen, ob und inwieweit die Entscheidungsbefugnis einer Ebene

1) "Verstrickt in der 'Konzertierten Aktion' der Spitzen hat es die Frankfurter Zentrale versäumt, ihre Aktionen im 'Konzert' mit der eigenen Basis einzuleiten". (Pawlowski, Harald, Das Signal aus Dortmund, in: Publik vom 12.9.69, S. 1)

2) Zur Bedeutung des Vertrauens des Informierten in den oder die Informierenden vgl. 2. Hauptteil S. 127 f.

durch korrigierende Eingriffe anderer Ebenen beschnitten werden. Hinsichtlich der Kontrolle der betrieblichen Ebene kann von den Ergebnissen vorangegangener Abschnitte ausgegangen werden, nach denen die betriebliche Ebene der Gewerkschaften fehlt und der Betriebsrat nur mit Einschränkungen als Ersatz verstanden werden kann. Bei den Kontrollmöglichkeiten ist der gewerkschaftliche Einfluß auf die betriebliche Ebene noch geringer und beinahe ausschließlich auf die Registrierung der Ergebnisse beschränkt. Soweit nämlich der Unternehmer Effektivloohnerhöhungen nicht ohnehin aus arbeitsmarktpolitischen oder ähnlichen Gründen völlig autonom durchführt, sondern Zusatzleistungen in Betriebsvereinbarungen mit dem Betriebsrat abschließt, bleiben die gesetzlichen Kontrollmöglichkeiten der Gewerkschaft nur ein theoretisches Instrument: selbst wenn die Gewerkschaften immer wieder gegen Betriebsegoismen angehen, werden sie es gegenüber ihren Mitgliedern kaum vertreten können, wenn sie die Absetzung des Betriebsrats fordern, weil dieser zu erfolgreich gewesen ist.¹⁾ Somit entzieht sich die betriebliche Lohnfindung - sieht man vom allgemeinen Zusammenhang von Tarif- und Effektivlöhnen ab - der gewerkschaftlichen Kontrolle. Selbst bei konsequenter Bereitschaft der Gewerkschaften zum tarifpolitischen "Wohlverhalten" kann deshalb von ihnen eine zielkonforme Lohnentwicklung nicht gewährleistet werden.

Ebensowenig reicht auf Arbeitgeberseite der Verbandseinfluß in die Betriebe; selbst wenn die Elementarverbände zu solidarischem Verhalten bereit sind, verbleibt dem Einzelunternehmen die Möglichkeit der autonomen betrieblichen Lohngestaltung, bei der die Tarifverträge

1) Deshalb enden "... Auseinandersetzungen, in denen die Betriebsräte sich gegen die Politik der Gewerkschaft wandten, überwiegend zuungunsten der überbetrieblichen Solidarität der Arbeitnehmer" (Schlüter, Lothar, a.a.O., S. 228)

nur die Untergrenze angeben.¹⁾

Auch am anderen Ende der Verbandshierarchie ergibt sich die fehlende Kontrollmöglichkeit von BDA und DGB bereits aus vorangegangenen Abschnitten:²⁾ Auf beiden Seiten fehlt das Instrumentarium, mit dem Abweichungen von Angeboten bzw. Forderungen von Einzelverbänden korrigiert werden können, wenn sie den Vorstellungen des Dachverbandes nicht entsprechen. DGB und BDA können im Grunde lediglich die Forderungen bzw. die Reaktionen darauf konstatieren, eine Einflußnahme ist ihnen nicht möglich.

Die Analyse des Kontrollsystems hinsichtlich der Zwischenstufen kann auf die Darstellung der Verhältnisse bei den tarifpolitisch entscheidenden Instanzen beschränkt werden, da letztlich nur der kontrolliert zu werden braucht, dessen Entscheidungen bzw. Verhalten für die Organisation bedeutsam sind. Nach den Ergebnissen von Teil B bleibt also zu untersuchen, inwieweit auf Gewerkschaftsseite die Vorstände, auf Arbeitgeberseite die "Honorationen" einer demokratischen Kontrolle unterliegen. Dabei ist es auf Arbeitgeberseite erneut schwierig, zu einem einheitlichen Bild zu kommen, da in der Vielzahl von Einzelverbänden stark differenzierte Verhältnisse bestehen. Während man in manchen Verbänden z.B. grundsätzlich auf die Wiederwahl des Vorsitzenden verzichtet, ist sie in anderen geradezu selbstverständlich.³⁾ In beiden Fällen kommt dem Wahlverfahren dann keine konkrete Kontrollfunktion zu, da im ersten Fall die Ablösung ohne Rücksicht auf die Leistung für die Mitglieder erfolgt, im zweiten Fall ebenfalls ohne

1) Dies folgt aus dem Mindestlohncharakter der Tariflöhne in der BRD (vgl. Schoeppner, Dieter W., Grenzen der Lohnpolitik, München 1971, S. 19)

2) Vgl. insbesondere Abschnitt B II des 3. Hauptteils.

3) Vgl. Weigand, Karl Heinz, a.a.O., S. 65

Rücksicht auf Mitgliedereinwände ein Verbleiben im Amt gewährleistet ist. Im allgemeinen kann damit gerechnet werden, daß der Einfluß der Großunternehmen auch im Kontrollprozeß groß genug ist, um die durch sie gesteuerte Verbandspolitik nach außen hin zu rechtfertigen. Zumindest in einzelnen (aber wichtigen) Verbänden ist die Mitgliederversammlung als Entlastungs- und Wahlorgan "... weitgehend zeremoniösen Charakters...":¹⁾ Die Vorstände können sich praktisch selbst entlasten und durch Auswahl der Delegierten auf die Entscheidungen der Mitgliederversammlungen entscheidenden Einfluß nehmen.²⁾ Wenn auch eine Verallgemeinerung dieser Einzelergebnisse kaum zulässig sein dürfte, so ergibt sich doch in wichtigen Bereichen eine Bestätigung der oben geäußerten Vermutung, daß bei starkem Einfluß einer kleinen Gruppe auf den Verbandswillen auch das Kontrollsystem durch diese Personen beherrscht ist.

Auf Gewerkschaftsseite sind es die Funktionäre, die sich in regelmäßigen Abständen der Wahl stellen müssen, die sie grundsätzlich einer Kontrolle durch die Wählenden unterwirft. Es ist zu fragen, inwieweit den Vorstandswahlen innerhalb der DGB-Gewerkschaften eine echte Kontrollfunktion zukommen kann, oder ob andere Kontrollinstitutionen bestehen. Dabei können erneut die Satzungen nur sehr beschränkte Auskunft über die wirklichen Einflußstrukturen geben, weit wichtiger ist die Darstellung der informellen Beziehungen.

Sämtliche Wahlen von Spitzenfunktionären erfolgen indirekt auf Gewerkschaftskongressen,³⁾ wobei der Auswahl der Delegierten und den Abstimmungs- und Beschluß-

1) Noé, Claus, a.a.O., S. 127

2) Vgl. ebenda

3) Vgl. die entsprechenden Bestimmungen der verschiedenen Gewerkschaftssatzungen!

fassungsmodalitäten hohe Bedeutung für die Intensität der Kontrolle zukommt. Wenn sich zeigen läßt, daß die Wahl der Delegierten vom Vorstand beeinflusbar ist, und/oder die Wahlvorschläge ebenso wie sonstige Anträge zur Beschlußfassung manipulierbar sind, kann von einem funktionierenden Kontrollsystem nicht mehr gesprochen werden.

Für beide Fälle ergeben sich in Gewerkschaften des DGB Anhaltspunkte:

(1) In der Auswahl der Delegierten sind zum Teil undemokratische Elemente festzustellen.¹⁾ Dies äußert sich u.a. darin, "... daß auf zahlreichen Gewerkschaftskongressen die haupt- und ehrenamtlichen Funktionäre die Mehrzahl der Delegierten stellen".²⁾ Die hohe rein quantitative Beteiligung wird in ihrer Wirkung noch verstärkt durch den Informations- und Erfahrungsvorsprung insbesondere der hauptamtlichen Funktionäre und dadurch, daß sie in der Regel eine geschlossene Gruppe bilden, wogegen die ehrenamtlichen Funktionäre und die sonstigen Delegierten eher ein heterogenes Meinungsbild abgeben.³⁾

(2) Die Anträge zu den Gewerkschaftstagen werden von Antragsberatungskommissionen bearbeitet, denen die Möglichkeit zur Filterung, Zusammenfassung und Umformulierung gegeben ist. Sie üben durch ihre Tätigkeit erheblichen Einfluß auf die Beschlußfassung des Gewerkschaftstages aus und schlagen auch die Kandidaten für die zu besetzenden Ämter vor.⁴⁾ Ihren Vorschlägen wird fast immer gefolgt, von der Möglichkeit der Delegierten, Gegenvorschläge zu unterbreiten, wird kaum jemals Gebrauch gemacht.⁵⁾ Da andererseits die Antrags-

1) Vgl. Seeberger, Hedda, a.a.O., S. 96

2) Ebenda

3) Vgl. Noé, Claus, a.a.O., S. 158

4) Vgl. Triesch, Günter, a.a.O., S. 56 f.

5) Vgl. ebenda

beratungskommissionen vom Vorstand stark beeinflußt werden können,¹⁾ ergeben sich für diesen bedeutende Einwirkungsmöglichkeiten auf Wahlen und allgemeine Beschlußfassung.

Insgesamt ist somit der Vorstand in erheblichem Ausmaß in der Lage, die Entscheidungen des Gewerkschaftskongresses zu manipulieren und damit die Kontrollfunktionen dieses Organs außer Kraft zu setzen oder zumindest stark abzuschwächen. Dagegen stehen ihm gut ausgebaute und funktionierende Mittel zur Kontrolle der nachgeordneten Ebenen der Funktionärshierarchie zur Verfügung,²⁾ so daß die bereits oben festgestellte herausragende Bedeutung des Gewerkschaftsvorstands bei Berücksichtigung des Kontrollsystems bestätigt wird.

Diese Tatsache wird nicht entscheidend abgeschwächt durch die Freiwilligkeit der Mitgliedschaft in der Gewerkschaftsbewegung, aus der sich die Möglichkeit zur "Abstimmung mit den Füßen"³⁾ - d.h. zum Austritt - ergibt. Denn einmal kann sich der Arbeitnehmer auch mit einem Austritt der Wirkung des Tarifvertrages nicht entziehen,⁴⁾ zum anderen ergeben Untersuchungen, daß andere Motive zum Verbleiben in der Gewerkschaft veranlassen können, auch wenn man mit der Tarifpolitik

1) Vgl. Triesch, Günter, a.a.O., S. 57

2) "Selbständige Entscheidungen ohne zumindest stillschweigende Billigung durch die Organe auf Bundesebene sind weder in den Bezirken der IG-Metall und noch viel weniger in den Verwaltungsstellen möglich". (Noé, Claus, a.a.O., S. 117). Diese Feststellung gilt ebenso für die meisten anderen DGB-Gewerkschaften.

3) Vgl. Villiger, Andreas, a.a.O., S. 142

4) Zwar gilt rein rechtlich der Tarifvertrag nur für die Mitglieder der Vertragsparteien (vgl. 2. Hauptteil S. 102 Fußnote 3), jedoch wird über die Wirkung des Tariflohnlevels auf die Effektivlöhne (vgl. 1. Hauptteil S. 53ff. auch Einfluß auf die Nichtmitglieder ausgeübt.)

unzufrieden ist.¹⁾ Auch dem Gewerkschaftsbeirat als satzungsmäßig vorgesehenes Kontroll- und Beschwerdeorgan kommt eine faktische Bedeutung kaum zu, er befaßt sich nahezu ausschließlich mit Beschwerden gegen Ausschlüsse aus der Gewerkschaft.²⁾

Aus all dem folgt, daß das tatsächliche Kontrollsystem in wichtigen Punkten sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Gewerkschaftsseite dem theoretisch abgeleiteten nicht entspricht. Vor allem ist die mangelhafte Einbeziehung einerseits der Organisationsbasis, andererseits der Organisationsspitze und die ungenügenden Kontrolllinien von "unten" nach "oben" - insbesondere bei den Gewerkschaften - festzustellen.

D. Strukturelle und zeitliche Aspekte der Tarifverhandlungen in der Bundesrepublik

Nach der Analyse der organisationsinternen Verhältnisse bei den Arbeitsmarktparteien müssen abschließend ihre Beziehungen zueinander dargestellt werden. Dabei wird nur auf ihre lohnpolitisch relevanten Kontakte abgestellt, also im wesentlichen auf die Ebenen der Tarifverhandlungen.

Nach dem Tarifvertragsgesetz (TVG) sind Tarifvertragsparteien³⁾

-
- 1) Vgl. zu den Motiven für eine Mitgliedschaft in den Gewerkschaften und zu den Ursachen für Austritte aus der Gewerkschaft insb. van de Vall, Mark, Die Gewerkschaften im Wohlfahrtsstaat, a.a.O., S. 114 - 149 und S. 177 - 200; weiter Triesch, Günter, a.a.O., S. 52 f. und Schellhoss, Hartmut, a.a.O., S. 122 ff.
 - 2) Vgl. zu den innergewerkschaftlichen Kontrollinstanzen der DGB-Gewerkschaften Riege, Fritz-Albert, a.a.O., S. 36 ff.
 - 3) Vgl. TVG in der Fassung der neuen Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1323)

- auf Arbeitnehmerseite die Gewerkschaften, bzw. Zusammenschlüsse von Gewerkschaften. Spitzenorganisationen können für die angeschlossenen Verbände bei entsprechender Vollmacht Verträge abschließen¹⁾ oder selbst Parteien des Tarifvertrags sein, "...wenn der Abschluß von Tarifverträgen zu ihren satzungsgemäßen Aufgaben gehört."²⁾
- auf Arbeitgeberseite einzelne Arbeitgeber, Vereinigungen von Arbeitgebern und Zusammenschlüsse solcher Vereinigungen aufgrund einer Vollmacht oder Satzungsbestimmung.³⁾

Aufgrund dieser Regelung kann festgestellt werden, daß in der BRD eine gesetzliche Fixierung der Tarifvertragebene nicht erfolgt, sondern es den Tarifpartnern überlassen wird, auf welcher Ebene sie sich treffen wollen, auch die betriebliche Ebene ist grundsätzlich möglich.⁴⁾ Neben der Frage der rechtlichen Zulässigkeit der betrieblichen Verhandlungsebene ist ihre Bedeutung im westdeutschen Tarifvertragswesen zu prüfen.

Die in der BRD zwischen den Tarifpartnern ausgehandelten und abgeschlossenen Tarifverträge lassen sich nach drei Arten unterscheiden, "... die ihrem Inhalt nach verschiedene Bereiche des Arbeitsverhältnisses regeln":⁵⁾

1) Vgl. § 2 Abs. 1 und 2 TVG

2) § 2 Abs. 3 TVG

3) Vgl. § 2 TVG

4) "Durch die Anerkennung des einzelnen ArbeitGs (= Arbeitgebers, d. Verf.) als Partei des Tarifvertrags ist der Betrieb als eine nunmehr auch rechtlich maßgebende Größe in das Tarifvertragsrecht einbezogen worden." (Ramm, Thilo, Die Parteien des Tarifvertrages, Stuttgart 1961, S. 101)

5) Noé, Claus, a.a.O., S. 149. Vgl. zur folgenden Unterteilung ebenda; eine andere, in diesem Zusammenhang aber ungeeignete Klassifizierung findet sich bei Liefmann-Keil (vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1961, S. 333)

Manteltarifverträge enthalten Bestimmungen über allgemeine Arbeitsbedingungen, wie z.B. über die Arbeitszeit, den Urlaub, die Art der Lohnzahlungen und die Kündigungsfristen. Auch Schiedsverfahren zur Beilegung von Interpretationskontroversen bei der Anwendung der Tarifverträge sind im Manteltarifvertrag geregelt.

Im Lohn- bzw. Gehaltsrahmentarifvertrag sind die Gruppierungen der Arbeit nach Tätigkeitsmerkmalen festgelegt, außerdem enthält er Alters- und Ortszuschlagsvereinbarungen.¹⁾

Die Lohn- und Gehaltstarifverträge sind die eigentlichen Abkommen über die Geldbeträge, die in den einzelnen Lohn- und Gehaltsgruppen zu zahlen sind.²⁾

Wenn auch von den in Mantel- und Rahmentarifverträgen niedergelegten Vereinbarungen bzw. deren Änderungen durchaus direkte Lohneffekte ausgehen können,³⁾ so ist doch die eigentlich lohnpolitisch bedeutende Vertragsart das Lohn- bzw. Gehaltsabkommen, deshalb soll die Analyse auf diese Vertragsart beschränkt bleiben.

Da die aufgrund von amtlichen⁴⁾ oder verbandsinter-

-
- 1) Aus Mantel- und Rahmentarifverträgen werden häufig besonders wichtige Teile herausgenommen und in gesonderten Verträgen geregelt, wie z.B. in Urlaubs-, Arbeitszeit- und Arbeitsbewertungsabkommen (vgl. Noé, Claus, a.a.O., S. 149)
 - 2) Vgl. ebenda; ebenso Liefmann-Keil, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, a.a.O., S. 333
 - 3) Z.B. können bei einer Neufestlegung von Tätigkeitsmerkmalen bestimmte Verrichtungen anders eingestuft und auch anders entlohnt werden. Zuschläge wirken ebenfalls direkt auf die Lohnhöhe.
 - 4) Aufgrund von § 6 TVG hat das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ein Tarifregister zu führen, in welches Abschluß, Änderungen, Aufhebung sowie Beginn und Beendigung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen einzutragen sind. Außerdem müssen alle Tarifverträge und ihre Änderungen etc. den zuständigen obersten Landesbehörden mitgeteilt werden (vgl. § 7 Abs. 1 TVG).

nen¹⁾ Tarifregistern erstellten Statistiken über das Tarifvertragswesen bei der Untergliederung nach Abschlußebenen nicht nach Vertragsarten unterscheiden, liegen exakte statistische Angaben über die Bedeutung der einzelnen Ebenen nicht vor. Jedoch reichen die vorhandenen Informationen aus, um im Rahmen dieser Arbeit zu einer Aussage zu kommen.

Während der Geltungsbereich von Mantel- und Rahmenvereinbarungen vom Inhalt der jeweiligen Abkommen weitgehend bestimmt ist, spielen bei Lohn- und Gehaltstarifverträgen häufig taktische Überlegungen eine Rolle.²⁾ Das hat zur Folge, daß die Abschlußebenen im Laufe der Zeit ebenso wie von Gewerkschaft zu Gewerkschaft erheblichen Wandlungen unterliegen. Eindeutig ergibt sich dabei, daß sowohl die betriebliche bzw. Firmenebene wie auch die gesamtwirtschaftliche Ebene (Bundesgebiet) eine recht unbedeutende Rolle spielen, dagegen den Zwischenebenen erhebliche Bedeutung zukommt.³⁾ Soweit die Entwicklungsrichtungen dabei überhaupt eine Tendenz erkennen lassen, kann vielleicht bis vor einigen Jahren ein steigender Zentralisierungsgrad festgestellt werden, wogegen sich in letzter Zeit die Anzeichen für ein beginnendes Dezentralisierungsbestreben mehren.⁴⁾ Wenn diese Dezentralisierung mit dem Ziel einer betriebsnahen Tarifpolitik angestrebt wird, dabei aber eine "Atomisierung" der Tarifpolitik

1) Ebenso wie der DGB führt die BDA ein eigenes Tarifregister. Die Auswertungen dieser Register werden in den jeweiligen Verbandspublikationen regelmäßig veröffentlicht.

2) Vgl. Noé, Claus, a.a.O., S. 150

3) "Die Tarifverträge werden in der BRD meistens als Branchentarifverträge abgeschlossen." (Schoeppner, Dieter W., a.a.O., S. 20)

4) Am deutlichsten zeichnet sich diese Tendenz in der Metallindustrie ab (vgl. dazu Brenner, Otto, Tarifpolitik in den siebziger Jahren, Kieler Verträge, N.F. Nr. 63, Tübingen 1970)

vermieden werden soll, so ist zu erwarten, daß über in den Tarifverträgen enthaltenen Öffnungsklauseln den Betriebsvereinbarungen erhöhte tarifpolitische Bedeutung zukommt.¹⁾

Bezüglich der oben²⁾ geforderten zeitlichen Vereinheitlichung der tarifpolitischen Beziehungen durch Lohnrunden kann festgestellt werden, daß dies in der BRD nicht gegeben ist. Der Zeitpunkt von Lohnverhandlungen ergibt sich aus den Laufzeiten der einzelnen Verträge, die selbst Gegenstand dieser Verträge sind. Daraus ergeben sich zeitlich weit gestreute Verhandlungstermine auch innerhalb der Einzelgewerkschaften, wodurch der oben geschilderte Ankoppelungseffekt³⁾ wirksam wird und von den Gewerkschaften auch bewußt als taktisches Instrument eingesetzt werden kann. Der gleiche Effekt schafft auch eine Verbindung zwischen den Verhandlungsergebnissen der verschiedenen Einzelgewerkschaften, wobei der IG Metall häufig eine Lohnführerrolle zugeschrieben wird.⁴⁾

Insgesamt ergibt sich daraus, daß das Verhandlungssystem in der BRD weder hinsichtlich Verhandlungsebenen noch hinsichtlich Verhandlungszeitpunkt mit den Ergebnissen des theoretischen Modells übereinstimmt. Inwieweit die Tendenz zur betriebsnäheren Tarifpolitik hier eine teilweise Annäherung bringen wird, ist noch nicht abzusehen.

1) Vgl. Brenner, Otto, Tarifpolitik in den siebziger Jahren, a.a.O., besonders S. 11. Betriebsvereinbarungen unterscheiden sich sowohl hinsichtlich ihrer rechtlichen Konstruktion als auch vom Inhalt her und insbesondere wegen des anderen Vertragspartners auf Arbeitnehmerseite (Betriebsrat!) so sehr von Tarifverträgen, daß ihre Einordnung als Tarifvertragsart - wie sie von Liefmann-Keil vorgenommen wird - unzulässig erscheint (vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, a.a.O., S. 333)

2) Vgl. S. 144

3) Vgl. 1. Hauptteil S. 27 f.

4) Unter anderem deshalb kommt den derzeitigen Tarifverhandlungen in der Metallindustrie so hohe Bedeutung für die weitere wirtschaftliche Entwicklung zu!

E. Zusammenfassung und Ergebnis

Der Vergleich zwischen den im 2. Hauptteil abgeleiteten theoretischen Merkmalen der Arbeitsmarktparteien und des Tarifvertragswesens mit den entsprechenden Verhältnissen in der Bundesrepublik hat in entscheidenden Punkten gravierende Diskrepanzen aufgezeigt:

- (1) In der gewerkschaftlichen Organisationsstruktur fehlt die betriebliche Ebene, sie wird nur unzureichend ersetzt durch die gesetzliche Arbeitnehmervertretung im Betrieb, den Betriebsrat.
- (2) Tarifpolitisch kompetente einheitliche Organisationsspitzen fehlen auf beiden Arbeitsmarktseiten fast völlig. Insbesondere der DGB tritt tarifpolitisch kaum in Erscheinung, die autonomen Einzelgewerkschaften verstärken in tarifpolitischer Hinsicht den bereits durch Angestellten-, Beamten- und Richtungsgegewerkschaften verursachten Gewerkschaftspluralismus.
- (3) Noch am ehesten entsprechen die Untergliederungen der Arbeitsmarktparteien denen des theoretischen Systems; jedoch lassen abweichende und nicht konsequent realisierte Organisationsprinzipien bei den Gewerkschaften, sowie eine andersartige Kompetenzverteilung auf die einzelnen Zwischenstufen bei beiden Arbeitsmarktparteien die Vermutung zu, daß diese mittleren Ebenen die ihnen theoretisch zugewiesenen Aufgaben nicht hinreichend erfüllen können.
- (4) Die mangelhafte Beteiligung an der verbandsinternen Willensbildung der betrieblichen Basis bzw. der Mitglieder einerseits und der Organisationsspitzen andererseits führen zu einer ungenügenden Berücksichtigung des Mitgliederwillens und von gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen. Dagegen bekommen sektorale Gesichtspunkte

und organisatorische Notwendigkeiten ein übermäßiges Gewicht.

(5) Die Informationsmöglichkeiten der Arbeitsmarktparteien sollten prinzipiell ausreichen, die ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Jedoch werden diese Möglichkeiten zur Zeit unzureichend, zum falschen Zeitpunkt und mit falscher Zielsetzung eingesetzt und erzielen offensichtlich nicht die gewünschte Wirkung.

(6) Die Möglichkeiten zur Kontrolle der tarifpolitisch entscheidenden Instanzen der Tarifparteien sind nicht ausreichend, um die Entscheidungsstrukturen maßgeblich zu verändern. Auf Arbeitnehmer- wie auf Arbeitgeberseite sind die Entscheidenden in der Lage, Einfluß auf die kontrollierenden Institutionen zu nehmen und damit deren Wirksamkeit sehr stark zu beschränken.

(7) Die tarifpolitischen Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden liegen schwerpunktmäßig bei den Zwischenebenen, betriebliche und gesamtwirtschaftliche Kontakte spielen kaum eine Rolle. Zeitliche Differenzierung der Vertragsabschlüsse sowohl nach Regionen, als auch innerhalb und zwischen den Branchen lassen das Wirksamwerden von Ankoppelungseffekten befürchten.

Diese Ergebnisse lassen nur den Schluß zu, daß ein Lohnbildungssystem, wie es im 2. Hauptteil als notwendige Voraussetzung für eine gesamtwirtschaftliche Lohnorientierung abgeleitet wurde, in der Bundesrepublik nicht besteht. Neben den Wirkungsmängeln, die sich aus den Abweichungen der realisierten Konzeption der Konzertierten Aktion von den Erfordernissen ergeben, die als Voraussetzungen für ihre Funktionsfähigkeit gewährleistet sein müßten, lassen auch die Organisationsstrukturen

der Tarifpartner und die praktizierten Beziehungen auf dem Arbeitsmarkt die bestehende Form der Konzertierte(n) Aktion für eine wirksame gesamtwirtschaftliche Lohnpolitik ungeeignet erscheinen. Selbst wenn also die Bedenken gegen die Umwandlung der Konzertierte(n) Aktion in eine Entscheidungsinstanz nicht bestünden oder abgebaut werden könnten, stehen die Organisationsstrukturen der Durchsetzbarkeit der getroffenen Entscheidungen im Wege. Nur wenn einer Konzertierte(n) Aktion neben der Entscheidungsbefugnis auch (hoheitliche) Instrumente zur Durchsetzung ihrer lohnpolitischen Entscheidungen zur Verfügung gestellt werden, oder durch staatlichen Eingriff eine Änderung der Organisationsstruktur der Tarifparteien herbeigeführt wird, bekommt sie die Chance, eine wirksame lohnpolitische Institution zu werden. Jedoch sind beide Alternativen mit der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung unvereinbar.

Diese Feststellungen bedeuten nicht, daß die Existenz der Konzertierte(n) Aktion ohne jeden Einfluß auf die Lohnentwicklung bleiben muß. So hat Külpl¹⁾ versucht, mit Hilfe verschiedener collective-bargaining-Theorien den Einfluß der Konzertierte(n) Aktion auf das Verhalten der Tarifpartner aufzuzeigen. Er kommt dabei zu unterschiedlichen Ergebnissen, je nachdem, welche theoretische Konzeption zugrunde gelegt wird. Da ihm für die BRD die Unterlagen für die empirische Überprüfung der jeweiligen Theorien nicht ausreichend erscheinen, muß er die Frage unbeantwortet lassen, ob die Konzertierte(n) Aktion eher zu einer Verringerung oder eher zu einer Verschärfung des Konfliktausmaßes in den Tarifbeziehungen führt.²⁾

1) Vgl. Külpl, Bernhard, Der Einfluß der Konzertierte(n) Aktion auf das Verhalten der Tarifpartner, (bisher unveröffentlichtes) Manuskript eines Referats, gehalten auf der Tagung des wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik in Nürnberg (1970).

2) Vgl. ebenda, S. 28 f.

Unmittelbar aus den oben analysierten Organisationsstrukturen ergibt sich ein Hinweis auf eine mögliche Einflußlinie: Wenn einerseits gezeigt wurde, daß den Vorsitzenden der Einzelgewerkschaften in tarifpolitischer Hinsicht hoher Einfluß zukommt, wenn andererseits ihre Teilnahme in der Konzertierten Aktion beibehalten wird, so kann daraufhin tatsächlich mit einigem Recht erwartet werden, daß die in der Konzertierten Aktion vorgetragenen Argumente nicht ohne Einwirkung auf die Tariflohnpolitik bleiben. Allerdings lassen sich auch hier gewichtige Bedenken anmelden, inwieweit dieser Einflußmöglichkeit tatsächlich lohnpolitische Bedeutung zukommt:

- Werden die Argumente nur von den Vorsitzenden internalisiert aber wegen der fehlenden Kommunikationslinien nicht auch an die übrigen Ebenen weitergeleitet, so besteht die Gefahr, daß die Effektivlohnentwicklung unbeeinflußt bleibt und nur die Lohndrift zunimmt.
- Die Vorsitzenden der Gewerkschaften, bei denen die nächste Lohnrunde auf die jeweilige Sitzung der Konzertierten Aktion stattfindet, werden mit allen Mitteln gegen eine Einigung hinsichtlich der zukünftigen Lohnentwicklung angehen, da sie sich selbst durch eine informelle Zustimmung für die kommenden Verhandlungen zu sehr festlegen würden. Insbesondere wenn Großgewerkschaften betroffen sind, kann deshalb nicht mit einer Einigung gerechnet werden, die Erfahrung zeigt, daß das Thema "Lohnpolitik" dann sogar völlig ausgeklammert werden kann.¹⁾

Insgesamt bleibt somit die Wirkung der praktizierten Form der Konzertierten Aktion weiterhin ungewiß, ihre Ausgestaltung zu einem wirksamen lohnpolitischen Instrument ist innerhalb der bestehenden Wirtschaftsordnung nicht möglich.

1) So wurde in der Sitzung der Konzertierten Aktion am 17.9.1971 unter dem Eindruck der bevorstehenden Metall-Tarifrunde über Preise und Löhne "nur in der Vergangenheitsform" gesprochen. (Vgl. Am Thema vorbei, Frankfurter Allgemeine, Nr. 217 (20.9.1971), S. 1)

Schluß: Ergebnisse und Konsequenzen

Die zusammenfassende Darstellung der bisherigen lohnpolitischen Diskussion und ihrer theoretischen Grundlagen im ersten Hauptteil hat zunächst verdeutlicht, daß mit einer wirtschaftspolitischen Beeinflußbarkeit der Lohnentwicklung ein zusätzlicher Aktionsparameter geschaffen wird, dessen Wirkungsbereich vom traditionellen geld- und finanzpolitischen Instrumentarium nur zu einem geringen Teil abgedeckt ist. Durch die Lohnpolitik können deshalb einzel- und gesamtwirtschaftliche Größen gesteuert werden, die sich der Wirkung anderer Maßnahmen weitgehend entziehen oder die doch nur sehr indirekt von diesen tangiert werden. Wegen der hohen Ansprüche, die in der Bundesrepublik durch die Ziele des Stabilitätsgesetzes an die Wirtschaftspolitik gestellt sind, kann auf die lohnpolitische Flankensicherung nicht verzichtet werden. Andererseits ergab sich jedoch, daß der Leitliniengedanke, der lange Zeit im Mittelpunkt der lohnpolitischen Diskussion gestanden hat, weder theoretisch hinreichend fundiert noch ordnungspolitisch unbedenklich ist. Hingegen zeigten sich bei dem Ansatz der Konzertierte Aktion Möglichkeiten der systemkonformen Ausgestaltung; es wurde auch deutlich, daß die bisherigen Darstellungen und Überlegungen zum Problemkreis "Konzertierte Aktion" zu einseitig auf die Frage nach dem erforderlichen bzw. zulässigen Aussehen dieser lohn- und wirtschaftspolitischen Einrichtung gerichtet waren, wobei das Problem der Realisierbarkeit der getroffenen Vereinbarungen in den Hintergrund trat.

Deshalb wurde im zweiten Hauptteil die Suche nach demjenigen organisatorischen "Unterbau" der Konzertierte Aktion in Angriff genommen, der eine Verwirklichung der zentral gefaßten Beschlüsse hinsichtlich der Lohnentwicklung gewährleisten könnte. Bei der Deduktion der Merkmale eines Lohnbildungsprozesses, der innerhalb der

bestehenden Wirtschaftsordnung die Lohnentwicklung mit Hilfe der Konzertierten Aktion steuerbar macht, mußte in erheblichem Ausmaß auf die Erkenntnisse benachbarter Wissenschaften zurückgegriffen werden. Das Ergebnis dieser Analyse war zunächst, daß die logische Existenz eines solchen Lohnbildungsprozesses nachgewiesen wurde. Dabei konnten für die Arbeitsmarktparteien eine Reihe von Strukturmerkmalen herausgearbeitet werden: neben einer betrieblichen Organisationsbasis und einer einheitlichen Organisationsspitze sind fachliche und regionale Untergliederungen erforderlich; allen Organisationsebenen müssen hierbei bestimmte Aufgaben zugewiesen werden. Zur Beseitigung der Lohn drift muß die eigentliche Abschlußebene für Tarifverträge der Betrieb sein, jedoch sollten auch die Zwischenstufen beider Arbeitsmarktparteien Informationen austauschen. Die Organisationsspitzen treffen sich in der Konzertierten Aktion. Besonders deutlich ergab sich die Notwendigkeit eines umfassenden organisationsinternen Kommunikationsnetzes, das eine simultane, konsistente Entscheidung über alle Dimensionen der Lohnentwicklung durch laufende Interaktionen der verschiedenen Ebenen ermöglicht.

Weitgehend negative Ergebnisse brachte die Gegenüberstellung des Lohnbildungssystems der Bundesrepublik mit den theoretischen Organisationsstrukturen, die eine gesamtwirtschaftliche Lohnorientierung zulassen würden (3. Hauptteil): Insbesondere Basis und Spitze, aber auch die Untergliederungen entsprechen nicht den theoretischen Erfordernissen. Auch im Kommunikationssystem ergaben sich gravierende Abweichungen. Da auch die Praxis des Tarifvertragswesens Diskrepanzen zu den theoretisch abgeleiteten Merkmalen aufweist, kann aus dem Vergleich nur der Schluß gezogen werden, daß keine systematischen Einwirkungsmöglichkeiten der Beschlüsse der Konzertierten Aktion feststellbar sind. Bei der gegenwärtigen Struktur des Arbeitsmarktes und der Tarifvertrags-

parteien ist deshalb von einer Lohnpolitik im Rahmen der Konzertierten Aktion keine effektive Lohnbeeinflussung zu erwarten. Allenfalls wirken gewisse psychologische Effekte, die mit denen einer Politik der "moral suasion" vergleichbar sind, die aber noch nicht einmal hinsichtlich ihrer Wirkungsrichtung abgeschätzt werden können.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus der Erkenntnis, daß selbst über eine systemkonforme Ausgestaltung der Konzertierten Aktion in der Bundesrepublik Deutschland eine wirksame Lohnpolitik nicht möglich ist?

Aus der Bedeutung der Lohnpolitik für die konfliktfreie Realisierung der Ziele des Stabilitätsgesetzes folgt zunächst, daß diese Ziele nur zufällig gleichzeitig erreicht werden können. Damit ist dieser Zielkatalog innerhalb der in der Bundesrepublik gegebenen Wirtschaftsordnung nicht oder nur in besonders günstigen Situationen realisierbar. Da eine Erweiterung des Mitteleinsatzes ordnungspolitischen Beschränkungen unterliegt, kann ein rationales - d.h. konsistentes - Ziel-Mittel-Verhältnis nur durch eine Änderung des Zielsystems erfolgen. Solange keine offizielle Reduzierung der Zahl der Ziele durch den Gesetzgeber erfolgt, bleibt nur der Ausweg einer bewußt vagen Definition dieser Ziele, wie dies in der Bundesrepublik zur Zeit praktiziert wird. In diesem Fall bleibt es der Exekutive bei der Zielkonkretisierung überlassen, welche quantitative Zielkonstellation sie bei der gegebenen Ausgangssituation für realisierbar bzw. wünschbar erachtet.

Damit aber verliert die gesetzliche Zielvorgabe ihre praktische Bedeutung fast völlig, sie bleibt lediglich eine offiziell anerkannte Aufzählung der zu beachtenden Aspekte. Es ist weiterhin in das Ermessen der Re-

gierung gestellt, welche Bedeutung sie den einzelnen Zielen beimißt. Da in der Einbeziehung der Lohnpolitik und in den gesetzlich vorgeschriebenen Zielen wesentliche Bestandteile der Weiterentwicklung der sozialen Marktwirtschaft zur "Neuen Wirtschaftspolitik" gesehen werden, ergibt sich außerdem, daß dieser Übergang zwar in der Theorie abgeleitet werden kann, für die praktische Wirtschaftspolitik aber ohne Bedeutung bleibt: weder im Instrumentarium noch in der Zielfindung haben sich derart gravierende Änderungen ergeben, daß von einem Wandel der Wirtschaftsordnung gesprochen werden kann.

Welche Konsequenzen ergeben sich schließlich für die weitere Entwicklung und Existenz der Konzertierte Aktion? Wenn die Prinzipien der bestehenden Wirtschaftsordnung beibehalten werden sollen, in diesem System aber eine wirksame Form der Konzertierte Aktion nicht gefunden werden kann, ergibt sich aus den möglichen negativen Folgen¹⁾ einer Beibehaltung dieser wirkungslosen Form die Forderung nach ihrer Abschaffung. Wird dagegen die Wirtschaftsordnung als Aktionsparameter betrachtet, so werden bei weitergehenden Eingriffen in die Tarifautonomie und/oder in die Organisationsstrukturen der Tarifpartner mit Sicherheit wirksamere Formen der Konzertierte Aktion und der gesamtwirtschaftlichen Lohnpolitik möglich. Somit wird die Entscheidung zwischen Beibehaltung und wirksamer Ausgestaltung einerseits und der Abschaffung der Konzertierte Aktion andererseits zur Entscheidung über die wünschenswerte Wirtschaftsordnung, die letztlich politischen Charakter hat.

1) Vgl. 1. Hauptteil S. 66 f.

Literaturverzeichnis

(Enthält nur die im Text zitierte Literatur)

I. Bücher, Sammelwerke, sonstige selbständige Veröffentlichungen und Manuskripte

- | | |
|---|---|
| Abert, James G. | Economic Policy and Planning
in the Netherlands 1950 - 1965,
New Haven - London 1969 |
| Agersnap, Torben (ed.) | Contributions to the Theory of
Organizations II, Copenhagen 1968 |
| The American Assembly
(ed.) | Wages, Prices, Profits and Pro-
ductivity, New York 1959 |
| Anderson, Oskar | Probleme der statistischen Metho-
denlehre in den Sozialwissen-
schaften, 5. Aufl., Würzburg 1965 |
| Andreae, C.A.,
Hansmeyer, K.H.,
Scherhorn (Hrsg.) | Geldtheorie und Geldpolitik,
FS Günter Schmolders zum 65.
Geburtstag, Berlin 1968 |
| Arndt, Erich | Theoretische Grundlagen der
Lohnpolitik, Tübingen 1957 |
| Arndt, Helmut (Hrsg.) | Lohnpolitik und Einkommensver-
teilung, SdVfSP, N.F. Bd. 51,
Berlin 1969 |
| Arndt, Helmut (Hrsg.) | Sozialwissenschaftliche Unter-
suchungen, FS Gerhard Albrecht
zum 80. Geburtstag, Berlin 1969 |
| Arrow, Kenneth J. | Social Choice and Individual
Values, 2nd edition, New York -
London - Sydney 1963 |
| Atteslander, Paul
(Hrsg.) | Konflikt und Kooperation im In-
dustriebetrieb, Köln - Opladen
1959 |

- | | |
|--|--|
| Autorenkollektiv | Die westdeutschen Gewerkschaften und das staatsmonopolistische Herrschaftssystem 1945 - 1966, Berlin (Ost) 1968 |
| Backman, Jules | Wage Determination - An Analysis of Wage Criteria, Toronto - Princeton - New York - London 1959 |
| Bakke, Wight E.,
Kerr, Clark (eds.) | Unions, Management, and the Public, New York 1949 |
| Barnard, Chester J. | Die Führung großer Organisationen, Essen 1970 |
| Bartölke, Klaus | Überlegungen zu den Grundlagen der Planung von Betriebsorganisationen, Betriebswirtschaftliche Schriften, Heft 34, Berlin 1969 |
| Baumgarten, Peter,
Mückl, Wolfgang | Wirtschaftspolitische Zielkonflikte in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Instituts für Wirtschaftsforschung in Tübingen Bd. 12, Tübingen 1969 |
| Beckerath, Erwin v.,
Meyer, Fritz W.,
Müller-Armack, Alfred
(Hrsg.) | Wirtschaftsfragen der freien Welt, Frankfurt a.M. 1957
FS Ludwig Erhard zum 60. Geburtstag |
| Berichte des Deutschen
Industrieinstituts | Konzertierte Aktion - Erfahrungsbericht über das erste Jahr ihres Bestehens, Jg. 2 (1968), (W) Nr. 3 |
| Berichte des Deutschen
Industrieinstituts | Konzertierte Aktion - Bericht über die Erfahrungen seit ihrem Bestehen, Jg. 3 (1969), (W), Nr. 8 |
| Beever, Colin R. | European Unity and the Trade Union Movements, Leyden 1960 |
| Beyfuss, Jörg | Die Neue Wirtschaftspolitik - Konzeption und Kritik, Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, 7. Jg. (1969), Heft 3, Köln 1969 |

- | | |
|---|--|
| Biedenkopf, Kurt H. | Grenzen der Tarifautonomie,
Karlsruhe 1964 |
| Blau, Peter M.,
Scott, Richard W. | Formal Organizations, San
Francisco 1962 |
| Bloom, Gordon F.,
Northrup, Herbert R. | Economics of Labor Relations,
5th edition, Homewood (Ill.) 1965 |
| Blume, Otto | Normen und Wirklichkeit einer
Betriebsverfassung, Tübingen 1964 |
| Bodkin, Ronald G. | The Wage - Price - Productivity
Nexus, Philadelphia 1966 |
| Bössmann, Eva | Die ökonomische Analyse von Kom-
munikationsbeziehungen in Organi-
sationen, Berlin - Heidelberg -
New York 1967 |
| Bohley, Peter | Die Rezession der Jahre 1957/58 in
den Vereinigten Staaten unter be-
sonderer Berücksichtigung des Preis-
verhaltens, Volkswirtschaftliche
Schriften Nr. 69, Berlin 1963 |
| Bombach, Gottfried
(Hrsg.) | Stabile Preise in wachsender
Wirtschaft, Festschrift Erich
Schneider zum 60. Geburtstag,
Tübingen 1960 |
| Bombach, Gottfried | Tariflohn und Effektivlohn,
unveröffentlichtes Manuskript,
o.O., o.J. |
| Bosch, Alfred,
Veit, Reinhold | Theorie der Geldpolitik, Tübingen
1966 |
| Boulding, Kenneth E. | The Image, Binghamton - New York
1956 |
| Braun, Wilhelm | Die Paritätische Kommission -
Einkommenspolitik in Österreich,
Beiträge des Deutschen Industrie-
instituts, 8. Jg. (1970), Heft
4/5, Köln 1970 |

- | | |
|---|---|
| Brenner, Otto | Tarifpolitik in den siebziger Jahren, Kieler Vorträge, N.F. Nr. 63, Tübingen 1970 |
| Brown, Phelps | The Economics of Labor, New Haven - London, 3rd printing 1964 |
| Bruhn, Niels | Einkommenspolitik als Stabilisierungspolitik, Schriftenreihe des Österreichischen Forschungsinstituts für Sparkassenwesen, Jg. 1969, Heft 1 |
| Busch-Lüty, Christiane | Gesamtwirtschaftliche Lohnpolitik, Basel - Tübingen 1964 |
| Buchholz, Edwin | Die Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftsgesellschaft, Tübingen 1969 |
| Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände | Jahresbericht 1969 |
| Campolongo, Alberto | Incomes Policy, Milan 1966 |
| Cansier, Dieter | Steuerpolitische Ansatzpunkte der Anbieterinflationbekämpfung, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 157, Berlin 1971 |
| Corina, John | The Development of Incomes Policy, London 1966 |
| Dall'Asta, Eberhard R. | Theorie der Lohnpolitik, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 156, Berlin 1971 |
| Deckers, Hans | Betrieblicher oder überbetrieblicher Tarifvertrag?, Münster 1960 |
| Deutsch, Karl W. | Politische Kybernetik - Modelle und Perspektiven, Freiburg i.B. 1969 |

- | | |
|-----------------------------|---|
| Deutscher Gewerkschaftsbund | Geschäftsbericht des Bundesvorstands des Deutschen Gewerkschaftsbunds, 2. Halbjahr 1965 bis 1968, Bochum o.J. |
| Downs, Anthony | Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968 |
| Dürr, Ernst | Probleme der Konjunkturpolitik, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 7, hrsg. von Egon Tuchtfeldt, Freiburg i.B. 1968 |
| Dunlop, John T. (ed.) | The Theory of Wage Determination, London - New York 1964 |
| Erdmann, Gerhard | Die deutschen Arbeitgeberverbände im sozialgeschichtlichen Wandel der Zeit, Neuwied und Berlin 1966 |
| Etzioni, Amitai | Organisationen, München 1967 |
| Eucken, Walter | Die Grundlagen der Nationalökonomie, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1959 |
| Evans, Michael K. | Macroeconomic Activity - Theory, Forecasting, and Control, New York - Evanston - London - Tokyo 1969 |
| Falk, Hans-Jürgen | Die gesamtwirtschaftliche Orientierung privater Investitionen in der globalgesteuerten Marktwirtschaft, Diss. Nürnberg 1970 |
| Fendrich, Peter | Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Ergänzung des geld- und finanzpolitischen Stabilisierungsinstrumentariums durch die Lohnpolitik, Diss. Freiburg i.B. 1968 |
| Fog, Bjarke | Industrial Pricing Policies, Amsterdam 1960 |

- | | |
|---|--|
| Gäfigen, Gérard (Hrsg.) | Grundlagen der Wirtschaftspolitik, 2. Auflage, Köln - Berlin 1967 |
| Galenson, Walter,
Lipset, Seymour M.
(eds.) | Labor and Trade Unionism: an interdisciplinary reader, New York - London 1960 |
| Gebauer, Wolfgang | Zur Struktur tarifpolitischer Beziehungen, Diss. Heidelberg 1969 |
| General Confederation
of Italian Industries | Incomes Policy, Rome 1967 |
| Giersch, Herbert | Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. 1 (Grundlagen), Wiesbaden 1960 |
| Giersch, Herbert | Lohnpolitik und Geldwertstabilität, Kieler Vorträge N.F. Nr. 50, Kiel 1967 |
| Giersch, Herbert,
Richter, Rudolf | Beiträge zur Multiplikatortheorie, SdVfSP N.F. Bd. 9 hrsg. von Erich Schneider, Berlin 1954 |
| Giersch, Herbert,
Borchardt, Knut (Hrsg.) | Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, SdVfSP N.F. Bd. 25, Berlin 1962 |
| Goldstein, Joseph | The Government of British Trade Unions, Glencoe 1952 |
| Grochla, Erwin (Hrsg.) | Handwörterbuch der Organisation (Hwdo), Stuttgart 1969 |
| Haberler, Gottfried | Prosperität und Depression, Tübingen - Zürich 1955 |
| Haberler, Gottfried | Inflation - Its Causes and Cures, Washington 1961 |

- | | |
|--|--|
| Hagger, A.J. | The Theory of Inflation, A Review, London - New York 1964 |
| Haire, Mason (ed.) | Modern Organization Theory, New York - London - Sydney, 4th printing 1965 |
| Haller, Heinz (Hrsg.) | Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, SdVfSP Bd. 52, Berlin 1969 |
| Hax, Herbert | Die Koordination von Entscheidungen, Köln - Berlin - Bonn - München 1965 |
| Hegeland, Hugo | The Multiplier Theory, New York 1966 |
| Hennies, Manfred O. | Das nicht so magische Polygon der Wirtschaftspolitik, Berlin 1971 |
| Himmelman, Gerhard | Lohnbildung durch Kollektivverhandlungen, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 165, Berlin 1971 |
| Industriegewerkschaft Metall | Richtlinien für die Vertrauensleutearbeit in der Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland, o.O., 1958 |
| Kaplan, A.D.H.,
Dirlam, Joel B.,
Lanzilotti, Robert F. | Pricing in Big Business - a case approach, Washington D.C. 1958 |
| Katholisch-Soziales
Institut der Erzdiö-
zese Köln (Hrsg.) | Wirtschaftspolitischer Zielkonflikt und katholische Soziallehre, Köln 1968 |

- | | |
|---|---|
| Klaus, Joachim | Die Veränderungen der Lohnstruktur, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 46, Berlin 1959 |
| Klaus, Joachim | Die Konzertierte Aktion als Instrument der Neuen Wirtschaftspolitik, (bisher unveröffentlichter) Vortrag gehalten auf der Tagung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, Nürnberg 1970 |
| Klaus, Joachim
Gömmel, Manfred | Realisierungsprobleme der Einkommenspolitik in der BRD, bisher unveröffentlichtes Manuskript, Nürnberg 1971 |
| Kleps, Karlheinz | Langfristige Wirtschaftspolitik in Westeuropa, Freiburg i.B. 1966 |
| Klis, Manfred | Überzeugung und Manipulation - Grundlagen einer Theorie betriebswirtschaftlicher Führungsstile, Wiesbaden 1970 |
| Klose, Alfred | Ein Weg zur Sozialpartnerschaft - Das österreichische Modell, München 1970 |
| Kommission für die Finanzreform | Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966 |
| Kolloquienreihe V der Walter-Raymond-Stiftung | Stellung und Aufgabe der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1964 |
| Külp, Bernhard | Lohnbildung im Wechselspiel zwischen politischen und wirtschaftlichen Kräften, Berlin 1965 |
| Külp, Bernhard | Der Einfluß der Konzertierten Aktion auf das Verhalten der Tarifpartner, (bisher unveröffentlichtes) Manuskript eines Referats, gehalten auf der Tagung des wirtschaftspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik in Nürnberg (1970) |

- Kuhn, Alfred Labor: Institutions and Economics, revised edition, New York - Chicago - San Francisco, Atlanta 1967
- Kullmer, Hans K. Produktivität, Lohn und Inflation - Vorfragen und Probleme der produktivitätsorientierten Lohnpolitik, Meisenheim am Glan 1965
- Larenz, Karl F. Untersuchungen zur Einkommenspolitik, Kieler Studien Bd. 91, hrsg. von E. Schneider, Tübingen 1968
- Leckebusch, Roswitha Entstehung und Wandlungen der Zielsetzungen, der Struktur und der Wirkungen von Arbeitgeberverbänden, Untersuchungen über Gruppen und Verbände, hrsg. von Georg Weippert, Bd. 3, Berlin 1966
- Lendi, Urs Stabilitäts- und wachstumsorientierte Einkommenspolitik und ihre Ergänzung durch die kurz- und längerfristige allgemeine Wirtschaftspolitik, Veröffentlichungen der Hochschule St. Gallen, Bd. 19, Zürich und St. Gallen 1969
- Lenz, Friedrich (Hrsg.) Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltung, FS Bruno Gleitze zum 65. Geburtstag, Berlin 1968
- Levinson, Harold M. Determining Forces in Collective Wage Bargaining, New York - London - Sydney 1966
- Lewis, Gregg H. Unionism and Relative Wages in the United States, Chicago - London 1963
- Liefmann-Keil, Elisabeth Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1961

- | | |
|------------------------|--|
| Lipset, Seymour M. | Soziologie der Demokratie,
Neuwied - Berlin 1962 |
| Luhmann, Niklas | Funktionen und Folgen formaler
Organisation, Schriftenreihe der
Hochschule Speyer, Bd. 20,
Berlin 1964 |
| Lutz, Friedrich A. | Der Konsumentencredit, Köln -
Berlin 1954 |
| Lutz, Friedrich A. | Lohn, Inflation und Zahlungs-
bilanz, Walter-Encken-Institut,
Vorträge und Aufsätze Nr. 16,
Tübingen 1966 |
| March, James G. (ed.) | Handbook of Organizations,
Chicago 1965 |
| Mausolff, Anneliese | Gewerkschaft und Betriebsrat im
Urteil der Arbeitnehmer, Darm-
stadt 1952 |
| Mayer, François J.-P. | Lohnstruktur und Lohnpolitik,
Veröffentlichungen der Hoch-
schule St. Gallen, Zürich und
St. Gallen 1967 |
| Mayntz, Renate | Soziologie der Organisation,
Reinbek bei Hamburg, 2. Aufl.
1967 |
| Mayntz, Renate (Hrsg.) | Bürokratische Organisationen,
Köln - Berlin 1968 |
| Mehler, Franz | Ziel-Mittel-Konflikte als Problem
der Wirtschaftspolitik, Volks-
wirtschaftliche Schriften, Heft
149, Berlin 1970 |
| Michels, Robert | Zur Soziologie des Parteiwesens
' in der modernen Demokratie,
Untersuchungen über die oli-
garchischen Tendenzen des Grup-
penlebens, 2. Aufl., Leipzig 1925 |

- | | |
|---|--|
| Möller, Alex | Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Hannover 1968 |
| Münch, Paul
Stern, Klaus | Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1967 |
| Mulvihill, Donald F.
Paranka, Stephen (eds.) | Price Policies and Practices, New York - London - Sydney 1967 |
| Neumark, Fritz (Hrsg.) | Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, SdVfSP N.F. Bd. 30 I und II, Berlin 1964 |
| Neumark, Fritz | Fiskalpolitik und Wachstumschwankungen, Wiesbaden 1969 |
| Noé, Claus | Gebändigter Klassenkampf, Tarifautonomie in der Bundesrepublik Deutschland, Volkswirtschaftliche Schriften Heft 141, Berlin 1970 |
| OECD | Policies for Price Stability, Paris 1962 |
| OECD (ed.) | The Problem of Rising Prices, Paris 1964 |
| OECD | Policies for Prices, Profits and other Non-Wage-Incomes, Paris 1964 |
| Ohm, Hans (Hrsg.) | Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, Gedächtnisschrift für H.-J. Seraphim, Berlin 1964 |
| Olson Jr., Mancur | Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968 |

- Ott, Alfred E. (Hrsg.) Fragen der wirtschaftlichen
Stabilisierung, Tübinger wirt-
schaftswissenschaftliche Ab-
handlungen, Bd. 3, Tübingen 1967
- Ott, Alfred E. Leitlinien für die branchenmäßige
Lohnfindung, Düsseldorf 1968
- Papers and Proceedings On Incomes Policy, Stockholm 1969
from a Conference in
Honour of Erik Lundberg
- Pen, Jan The Wage Rate under Collective
Bargaining, Cambridge (Mass.) 1959
- Perlman, Richard (ed.) Inflation - Demand-Pull or Cost
Push, Boston 1965
- Perlman, Richard (ed.) Wage Determination - Market or
Power Forces?, Boston 1965
- Pirker, Theo Die blinde Macht, 2. Teil,
München 1960
- Politische Akademie Tagungsbeiträge 4/71
Eichholz der Konrad-
Adenauer-Stiftung
- Predöhl, Andreas Das Selbstbild der Verbände,
Weippert, Georg (Hrsg.) SdVfSP N.F., Bd. 38, Berlin 1965
- Preiser, Erich Grundzüge der Konjunkturtheorie,
Tübingen 1933
- Pütz, Theodor Grundlagen der theoretischen
Wirtschaftspolitik, Wirtschafts-
politik - Grundlagen und Haupt-
probleme, hrsg. von Th. Pütz,
Bd. 1, Stuttgart 1971
- Ramm, Thilo Die Parteien des Tarifvertrages,
Stuttgart 1961

- | | |
|--------------------------------------|--|
| Randle, Wilson C.
Wortman, Max S. | Collective Bargaining, Principles and Practices, New York - Atlanta - Geneva (Ill.) - Dallas - Palo Alto, 2nd edition 1966 |
| Recktenwald, Horst-Claus | Steuerüberwälzungslehre, 2. Auflage, Berlin 1966 |
| Recktenwald, Horst-Claus (Hrsg.) | Finanzpolitik, Köln - Berlin 1969 |
| Rees, Albert | The Economics of Trade Unions, Chicago 1967 |
| Reitzenstein, Irene von | Solidarität und Gleichheit, Ordnungsvorstellungen im deutschen Gewerkschaftsdenken nach 1945, Soziologische Abhandlungen, Heft 2, Berlin 1961 |
| Reuss, Gerhart E. | Produktivitätsanalyse, Basel-Tübingen 1960 |
| Riege, Fritz-Albert | Die gewerkschaftlichen Organisationsformen in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Göttingen 1965 |
| Riemann, Christa | Der Kommunikationsfluß einer Gewerkschaft zu ihren Funktionären über das Medium einer Zeitschrift und die Aufnahme des Kommunikationsinhaltes durch die Funktionäre, Diss. Köln 1964 |
| Rothschild, Kurt W. | Wirtschaftsprognose - Methoden und Probleme, Berlin - Heidelberg - New York 1969 |

- | | |
|---|--|
| Salowsky, Heinz | Einkommenspolitik im Ausland,
Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, 6. Jg. (1968)
Heft 1, Köln 1968 |
| Sayles, Leonard R.
Strauss, George | Human Behavior in Organizations,
Englewood Cliffs 1966 |
| Scheele, Erwin | Gesamtwirtschaftlich orientierte
Lohnpolitik in der Marktwirtschaft, Düsseldorf 1969 |
| Schellhoss, Hartmut | Apathie und Legitimität - Das
Problem der neuen Gewerkschaft,
München 1967 |
| Scherf, Harald | Untersuchungen zur Theorie der
Inflation, Kieler Studien Bd. 82,
hrsg. von Erich Schneider,
Tübingen 1967 |
| Schiller, Karl | Preisstabilität durch globale
Steuerung der Marktwirtschaft,
Walter-Eucken-Institut, Vorträge
und Aufsätze, Nr. 15, Tübingen 1966 |
| Schiller, Karl | Konjunkturpolitik auf dem Wege
zu einer Affluent Society, Kieler
Vorträge N.F., Nr. 54, Kiel 1968 |
| Schlecht, Otto | Konzertierte Aktion als Instrument
der Wirtschaftspolitik,
Walter-Eucken-Institut, Vorträge
und Aufsätze Nr. 21, Tübingen 1968 |
| Schlobben, Hanns P.
Kirsten, Richard (Hrsg.) | Die deutsche Gewerkschaftspresse,
Köln 1961 |
| Schlüter, Lothar | Die Stellung und Bedeutung des
Betriebsrats, Diss. Nürnberg 1966 |
| Schmahl, Hans-Jürgen | Globalsteuerung der Wirtschaft,
Hamburg 1970 |
| Schneider, Erich (Hrsg.) | Probleme der Einkommenspolitik,
Tübingen 1965 |

- | | |
|---|---|
| Schneider, Erich
(Hrsg.) | Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum, FS Carl Föhl zum 65. Geburtstag, Tübingen 1966 |
| Schneider, Erich
(Hrsg.) | Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, SdVfSP N.F. Bd. 45, Berlin 1967 |
| Schöpf, Anton | Das Prognoseproblem in der Nationalökonomie, Berlin 1966 |
| Schoeppner, Dieter W. | Grenzen der Lohnpolitik, München 1971 |
| Schultze, Charles L. | Recent Inflation in the United States, Materials Prepared in Connection with the Study of Employment, Growth and Price Levels, Study Paper No. 1, Washington 1959 |
| Seeberger, Hedda | Zur Analyse von Autoritätsstrukturen in deutschen Gewerkschaften, Diss. Nürnberg 1969 |
| Shultz, George P.
Aliber, Robert Z. (eds.) | Guidelines - Informal Controls and the Market Place, Chicago-London 1966 |
| Siebert, Werner | Währungspolitik durch Seelenmassage?, Frankfurt a.M. 1963 |
| Skiba, Rainer | Die gewerkschaftliche Lohnpolitik und die Entwicklung der Reallöhne, Köln 1968 |
| Smith, Anthony D. (ed.) | The Labour Market and Inflation, London - Melbourne - Toronto - New York 1968 |
| Sohn, Karl-Heinz | Berufsverband und Industrie-
gewerkschaft, Organisationsprin-
zipien der deutschen Gewerk-
schaften, Köln 1964 |

- | | |
|---|---|
| Stern, Klaus | Grundfragen der globalen Wirtschaftssteuerung, Berlin 1969 |
| Streißler, Erich | Möglichkeiten und Grenzen einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik, hrsg. vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1960 |
| Taylor, George W.
Pierson, Frank C.(eds.) | New Concepts in Wage Determination, Toronto - Princetown - New York - London 1959 |
| Thoenisson, Wolfgang | Die Bedeutung unterschiedlichen unternehmerischen Preisverhaltens für den zeitlichen Ablauf des Wirtschaftsprozesses, Diss. Nürnberg 1970 |
| Thompson, James D. | Organizations in Action, New York - St. Louis - San Francisco - Toronto - London - Sydney 1967 |
| Triesch, Günter | Der Macht der Funktionäre, Düsseldorf 1956 |
| Turner, H.A.
Zoetewij, H. | Prices, Wages and Incomes Policies in Industrialised Market Economies, Genf 1966 |
| Van de Vall, Mark | Die Gewerkschaften im Wohlfahrtsstaat, Köln und Opladen 1966 |
| Van de Vall, Mark | Labor Organizations, Cambridge 1970 |
| Veröffentlichungen der
Walter-Raymond-Stiftung | Aufgaben und Stellung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 6, Köln und Opladen 1966 |

- Villiger, Andreas Aufbau und Verfassung der britischen und amerikanischen Gewerkschaften, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 35, Berlin 1966
- Walton, Richard E.
McKersie, Robert B. A Behavioral Theory of Labor Negotiations, New York - St. Louis - San Francisco - Toronto - London - Sydney 1965
- Weber, Werner Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie als Verfassungsproblem, Berlin 1965
- Weber, Wilhelm (Hrsg.) Konjunktur- und Beschäftigungstheorie, Köln - Berlin 1967
- Weigand, Karl Heinz Zur Solidarität der Unternehmer auf dem Arbeitsmarkt, Neustadt a.d.W. 1968 (Diss. Mannheim)
- Weitbrecht, Hansjörg Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie, Berlin 1969
- Weller, Fritz Wirtschaftspolitik und föderativer Staatsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland, Forschungsbeiträge der Adolf-Weber-Stiftung, Bd. 2, Berlin 1967
- Werner, Karl-Gustav Organisation und Politik der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in der deutschen Bauwirtschaft, Berlin 1968
- Wieners, Klaus Geldpolitik und Wirtschaftswachstum, Beiträge zur Wirtschaftspolitik Bd. 11, hrsg. von Egon Tuchtfeldt, Freiburg i.B. 1969
- Windmüller, John P. Labor Relations in the Netherlands, New York 1969

Wirtschaftsverband Teil- Jahresbericht 1970
zahlungsbanken

Wootton, Barbara

The Social Foundations of
Wage Policy, London 1962

Ziegler, Helmut

Strukturen und Prozesse der
Autorität in der Unternehmung,
Stuttgart 1970

II. Beiträge in Sammelwerken, Zeitschriften etc.

Ackley, Gardner

Administered Prices and the
Inflationary Process, in: AER
P.P. Vol. XLIX (1959), S. 419 -
430

Ackley, Gardner

A Third Approach to the Analysis
and Control of Inflation, in:
Inflation - Demand-Pull or
Cost-Push; ed. by Richard
Perlman, Boston 1965, S. 52 ff.

Arndt, Erich

Lohnpolitik und Stabilisierung,
in: Fragen der wirtschaftlichen
Stabilisierung, hrsg. von Alfred
E. Ott, Tübingen 1967, S. 23 - 37

Bartels, Hildegard
Sievers, Ingeborg

Der Staat als Teil der Volks-
wirtschaft 1950 bis 1959, in:
WiSta 1961, S. 133 - 157

Besser, Klaus

Die Wochenzeitung des Deutschen
Gewerkschaftsbundes, in: Die
Deutsche Gewerkschaftspresse,
a.a.O., S. 81 - 85

Bhatia, Rattan J.

Unemployment and the Rate of
Change of Money Earnings in the
United States, 1900 - 1958,
in: Economica, N.S. Vol. XXVIII
1961, S. 286 - 296

- Biedenkopf, Kurt H. Rechtsfragen der Konzertierten Aktion, in: Der Betriebsberater, 23. Jg. 1968, S. 1005 - 1011
- Biedenkopf, Kurt H. Ordnungspolitische Probleme der neuen Wirtschaftspolitik, in: JbfsW, Bd. 19 (1968), Heft 3, S. 308 - 331
- Bombach, Gottfried Probleme der Produktivitätsmessung, in: Konjunkturpolitik, 5. Jg. (1959), S. 321 - 343
- Bombach, Gottfried Ursachen der Nachkriegsinflation und Probleme der Inflationsbekämpfung, in: Stabile Preise in wachsender Wirtschaft, hrsg. von G. Bombach, FS Erich Schneider zum 60. Geburtstag, Tübingen 1960, S. 187 - 205
- Brandt, Karl Abstimmungsprobleme bei Gruppenentscheidungen, in: Sozialwissenschaftliche Untersuchungen, a.a.O., S. 109 - 131
- Bretschneider, Joachim Lohnpolitik und Konzertierte Aktion - der Standpunkt der Arbeitgeberverbände, in: GM, 19. Jg. (1969), S. 329 - 337
- Bronfenbrenner, Martin
Holzman, Franklin D. Survey of Inflation Theory, in: AER P.P. Vol. 53/1963, S. 593 - 661
- Brown, Phelps E.H. Wage Drift, in: Economica, Vol. XXIX (1962), S. 339 - 356
- Bußmann, Ludwig Voraussetzungen und Grenzen der Globalsteuerung, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltung, a.a.O., S. 199 - 223
- Cartwright, Dorwin Influence, Leadership, Control, in: HO, S. 1 - 47

- Christmann, Alfred Lohn- und Tarifpolitik, in:
GM 20. Jg. (1969), S. 271 - 279,
hier: S. 275
- Coleman, John R. The Compulsive Pressures of
Democracy in Unionism, in:
Galenson, Walter and Lipset,
Seymour M. (eds.), a.a.O.,
S. 207 - 215
- Cook, A.H. Dual Government in Unions:
A Tool for Analysis, in:
JLRR Vol. 15 No. 3 (April 1962),
S. 323 ff.
- Cyert, R.M.
March, J.G. A Behavioral Theory of Organiza-
tional Objectives, in: Modern
Organization Theory, ed. by
Mason Haire, New York - London -
Sydney, 4th printing 1965, S. 76 -
90
- Dürr, Ernst Kosten- und Nachfrageinflation
als wirtschaftspolitisches
Problem, in: Wirtschaftspoliti-
sche Chronik, 1964/Heft 1,
S. 43 - 65
- Dürr, Ernst Die Eignung der Einkommenspoli-
tik zur Stabilisierung des
Preisniveaus und zur Förderung
des Wirtschaftswachstums, in:
Konjunkturpolitik, 13. Jg./
1967, S. 109 - 128
- Dürr, Ernst Die Ausgestaltung der Geldpolitik
aufgrund der neueren geldtheoreti-
schen Erkenntnisse und wirt-
schaftspolitischen Erfahrungen,
in: Geldtheorie und Geldpolitik,
a.a.O., S. 77 - 94
- Dürr, Ernst Führt Globalsteuerung zur Total-
steuerung?, in: Die Freiheit
erhalten! Protokolle des Wirt-
schaftstags der CDU/CSU, Bonn
1969, S. 95 - 106

- Dürr, Ernst Konjunkturpolitik, Regelmechanismen, Konzertierte Aktion oder Laissez-faire?, in: Wirtschaftspolitische Chronik, Heft 1/1970, S. 57 - 73
- Dürr, Ernst Gefahren für Stabilität durch schwächliche Konjunkturpolitik, in: Ist die Marktwirtschaft noch gesichert?, Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft in Verbindung mit der Alexander-Rüstow-Stiftung, Tagungsprotokoll Nr. 36, Ludwigsburg 1971, S. 115 - 131
- Eisenstadt, S.N. Ziele bürokratischer Organisationen und ihr Einfluß auf die Organisationsstruktur, in: Bürokratische Organisationen, hrsg. von Renate Mayntz, Köln - Berlin 1968, S. 56 - 61
- Enke, Harald
Maneval, Helmut Die Einflüsse des Beschäftigungsgrades und der Preisentwicklung auf die Lohnentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: JfNuSt Bd. 180 (1967), S. 485 - 506
- Eskilsson, Sture Wage Drift and Inflation, in: The Labour Market and Inflation, a.a.O., S. 102 - 114
- Etzioni, Amitai Organizational Control Structure, in: HO, S. 650 - 677
- Franke, Hermann Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Sonderdruck aus der Lieferung 226 vom 10.3.1969 der Arbeitsrecht-Blattei, Stuttgart 1969, 2. - 8. Fortsetzungsblatt
- Franke, Joachim Psychologische Überlegungen zu einer zeitgemäßen Führungsform, in: Industrielle Organisation, Jg. 39 (1970), Nr. 11, S. 467 - 474

- Friedeburg, Ludwig von Betrieb und Gewerkschaft, in: Niederschrift über den Verlauf der 5. Konferenz der Industriegewerkschaft Metall für Vertrauensleute und Betriebsratsmitglieder am 25. und 26. Oktober 1963 in Kassel, Frankfurt a.M. o.J., S. 32 - 48
- Fürstenberg, Friedrich Der Betriebsrat im Spannungsfeld der industriellen Arbeitsbeziehungen, in: Konflikt und Kooperation im Industriebetrieb, hrsg. von Paul Atteslander, Köln - Opladen 1959, S. 227 ff.
- Gäfigen, Gérard Wirtschaftliche und ethische Methodenprobleme des Zielkonflikts in der Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftspolitische Zielkonflikt und katholische Soziallehre, a.a.O., S. 9 - 37
- Gäfigen, Gérard Ansätze zur Ökonomik der Kommunikationsprozesse, in: FA N.F., Bd. 30 (1971), Heft 1, S. 118 - 124
- Galperin, Hans Inhalt und Grenzen der Tarifautonomie, in: Arbeit und Recht, 13. Jg. (1965), S. 1 ff.
- Gerfin, Harald Ausmaß und Wirkungen der Lohn-drift, in: Lohnpolitik und Einkommensverteilung, a.a.O., S. 472 - 522
- Gifford, John K. Critical Remarks on the Phillips Curve and the Phillips Hypothesis, in: WWA, Bd. 102 (1969), S. 77 - 96
- Gördel, Karl-Joseph
Schöpf, Maria M. Antwort auf Biedenkopf, in: Der Volkswirt, Jg. 22 (1968), Heft 31, S. 23 - 26
- Gscheidle, Kurt Soll der DGB reformiert werden?, in: Der Volkswirt, 23. Jg. (1969), Nr. 3, S. 24

- Guetzkow, Harold Communications in Organizations,
in: HO, S. 534 - 573
- Haberler, Gottfried Geldinflation, Nachfrageinfla-
tion, Kosteninflation, in:
Stabile Preise in wachsender
Wirtschaft, hrsg. von Gottfried
Bombach, FS Erich Schneider zum
60. Geburtstag, Tübingen 1960,
S. 79 - 104
- Haire, Mason Growth of Organizations, in:
Modern Organization Theory,
a.a.O., S. 272 - 306
- Haller, Heinz Wandlungen in den Problemen fö-
derativer Staatswirtschaften,
in: F.A. N.F. Bd. 27 (1968),
S. 249 - 270, wieder abgedruckt
in: Recktenwald, Horst C. (Hrsg.),
Finanzpolitik, Köln - Berlin 1969,
S. 128 - 146
- Hansen, Bent
Rehn, Gösta On Wage Drift, A Problem of
Money-Wage Dynamics, in: 25 Essays
in Honour of Erik Lindahl,
Stockholm 1956, S. 87 - 138
- Hax, Herbert Kommunikationssysteme, in: HWdO,
hrsg. von Erwin Grochla, Stutt-
gart 1969, Sp. 845 - 851
- Hicks, John R. Economic Foundations of Wage
Policy, in: EJ, Vol. LXV (1955),
S. 389 - 404
- Hoffmann, Walther G. Die "Phillips-Kurve" in Deutsch-
land, in: Kyklos, Bd. 22 (1969),
S. 219 - 231
- Holzman, Franklin D. Inflation: Cost-Push and Demand-
Pull, in: AER Vol. 50/1960,
S. 20 - 42
- Jöhr, Walter A. Planung als Mittel rationaler
Wirtschaftspolitik?, in: Rationa-
le Wirtschaftspolitik und Planung
in der Wirtschaft von heute,
a.a.O., S. 74 - 109

- Kendrick, John W. Productivity, costs and prices: Concepts and measures, in: Wages, Prices, Profits and Productivity, a.a.O., S. 37 - 59
- Kerr, Clark The Trade Union Movement and the Redistribution of Power in Post-war Germany, in: QJE, Vol. LXVIII (1954), S. 535 - 564
- Kerr, Clark The Impacts of the Unions on the Level of Wages, in: Wages, Prices, Profits and Productivity, ed. by the American Assembly, New York 1959, S. 91 - 108
- Klaus, Joachim Makroökonomische Wahlhandlungen, in: ZfdgesStW, 123. Bd. (1967), Heft 1, S. 95 - 113
- Klaus, Joachim Der Wandel ordnungspolitischer Vorstellungen durch Globalsteuerung und Konzertierte Aktion, in: ZfN, Bd. 29 (1969), S. 385 - 406
- Klaus, Joachim Lohnpolitik und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen, in: Lohnpolitik und Einkommensverteilung, a.a.O., S. 99 - 136
- Klaus, Joachim Konzeption für die Zukunft, in: Der Volkswirt, Jg. 23 (1969), Heft 3, S. 28 - 30
- Klaus, Joachim Eine neue Dimension, in: Der Arbeitgeber, 21. Jg. (1969), Nr. 12, S. 471 - 473
- Klaus, Joachim
Falk, Hans-Jürgen Geldpolitik und Globalsteuerung, Kredit und Kapital, 2. Jg. (1969), S. 160 - 178
- Külp, Bernhard Grenzen der Tarifautonomie, in: Der Volkswirt, 21. Jg. (1967), Heft 33, S. 1782

- Külp, Bernhard Tarifverhandlungen: Strategie und Taktik, in: Lohnpolitik und Einkommensverteilung, SdVfSP, N.F. Bd. 51, hrsg. von Helmut Arndt, Berlin 1969, S. 157 - 173
- Külp, Bernhard Bonn hat seine Rolle schlecht gespielt, in: Der Volkswirt, Jg. 23 (1969), S. 36 f.
- Lampert, Heinz Bestimmungsgründe und Lenkungs-funktion branchenmäßiger und regionaler Lohnunterschiede, in: Lohnpolitik und Einkommensverteilung, a.a.O., S. 377 - 443
- Landwehrmann, Friedrich Autorität, in: HWdO, Sp. 269 - 273
- Liefmann-Keil, Elisabeth Produktivitätsorientierte Lohnpolitik, in: WWA, Bd. 76 (1956), S. 240 - 266
- Lipsey, Richard G. The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1862 - 1957: A Further Analysis, in: Economica, N.S. Vol. XXVII (1960), S. 1 - 31
- Lübbert, Jens Lohnpolitik ohne Lohntheorie, in: HJ, 12. Jahr/1967, S. 70 - 96
- Luhmann, Niklas Kommunikation, soziale, in: HWdO, Sp. 831 - 838
- Lutz, Friedrich A. Die Stunde der Wahrheit - Für Konsequenz in der Wirtschaftsordnung, in: Marktwirtschaft meistert die Zukunft, Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft Tagungsprotokoll Nr. 29, Ludwigsburg 1968, S. 19 - 28
- Markmann, Heinz Employers' and Workers' Wage Policies and their Effect on Inflation, in: The Labour Market and Inflation, a.a.O., S. 88 - 101

- Mazzocchi, Giancarlo C. The Limits of an Incomes Policy with Particular Regard to the Italian Case, in: Probleme der Einkommenspolitik, hrsg. von E. Schneider, a.a.O., S. 173 - 184
- Michaels, Heinz Die Herzöge verteidigen ihre Macht, in: Die Zeit, Nr. 20 (14. Mai) 1971, S. 34
- Möller, Hans Konzertierte Aktion und Globalsteuerung, in: Kyklos, Vol. XXIII (1970), S. 705 - 719
- Molsberger, Josef Zwischenbilanz der Konzertierten Aktion, in: Ordo, 21. Bd. (1970), S. 167 - 191
- Müller, J. Heinz Wandlungen der Einkommenspolitik, in: Sozialwissenschaftliche Untersuchungen, FS Gerhard Albrecht zum 80. Geburtstag, hrsg. von Helmut Arndt, Berlin 1969, S. 246 - 265
- Müller-Armack, Alfred Soziale Marktwirtschaft, in: HdSW, Bd. 9, S. 390 - 392
- Noll, Werner Lohn-lag und Zyklenbildung, in: Schmollers Jahrbuch, 90. Jg. (1970), 1. Heft, S. 1 - 18
- Oberhauser, Alois Die konjunkturpolitische Koordination der öffentlichen Finanzwirtschaften und ihre finanz- und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen, in: Probleme der Haushalts- und Finanzplanung, hrsg. von Heinz Haller, SdVfSP, Bd. 52, Berlin 1969, S. 111 - 142
- Ott, Alfred E. Magische Vielecke, in: Fragen der wirtschaftlichen Stabilisierung, a.a.O., S. 93 - 114
- Ott, Alfred E. Zur Konzeption der Sachverständigen, in: Der Volkswirt, 21. Jg. 1967, Heft 46, S. 2529 ff.

- Pagenstecher, Ullrich Einflüsse der Tariflohnbildung auf das Preisniveau, in: ZfdgesStW, Bd. 120/1964, S. 713 - 736
- Pawlowski, Harald Das Signal aus Dortmund, in: Publik vom 12.9.1969, S. 1
- Pen, Jan Buying off Wage Inflation, in: The Labour Market and Inflation, ed. by Anthony D. Smith, London - Melbourne - Toronto - New York 1968, S. 47 - 63, hier S. 47
- Phillips, A.W. The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom 1861 - 1957, in: Economica, N.S. Vol. XXV/1958, S. 283 - 299
- Pütz, Theodor Der Kompromiß in der Wirtschaftspolitik, in: Methoden und Probleme der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 51 - 64
- Ramser, Hans-Jürgen Inflation und Beschäftigung: Der Beitrag der Phillips-Kurve, in: Kyklos, Vol. 23 (1970), S. 473 - 500
- Rehlen, Wiltrud Der Staat in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung für die Bundesrepublik Deutschland - Einzelberechnungen, hrsg. von Wilhelm Krelle, Berlin 1960, S. 218 - 289
- Reuss, Wilhelm Die Stellung des kollektiven autonomen Arbeitsrechts im Rechtssystem, in: Arbeit und Recht, 6. Jg. (1958), Nr. 11, S. 325 ff.
- Richardi, Reinhard Normative Konsequenzen, in: Der Arbeitgeber, 21. Jg. (1969), Nr. 12, S. 467 - 470

- Richardi, Reinhard Die Koalition in der rechtlichen Ordnung, in: Der Arbeitgeber, 22. Jg. (1970), S. 981 f.
- Ross, Arthur M. Guideline Policy - Where we are and how we got there, in: Guidelines - Informal Controls and the Market Place, a.a.O., S. 97 - 141
- Rüstow, Hanns-Joachim Orientierungsdaten für die Lohnpolitik im Rahmen einer konzentrierten Aktion, in: Konjunkturpolitik, 13. Jg. (1967), S. 259 - 282
- Saunders, C.T. Macro-Economic Aspects of Incomes Policy, in: The Labour Market and Inflation, a.a.O., S. 10 - 23
- Scherf, Harald Produktivitätsorientierte Lohnpolitik und Preisstabilität, in: WWA, Bd. 98 (1967), S. 117 - 136
- Schilcher, Rudolf Multiplikator und Akzelerator, in: HdSW 7. B., Tübingen - Göttingen 1961, S. 469 - 478
- Schiller, Karl Marktwirtschaft mit Globalsteuerung, in: BMWJ Texte, Reden zur Wirtschaftspolitik, Bd. 1, Bonn 1968, S. 39 - 54
- Schiller, Karl Wirtschaftspolitische Zwischenbilanz, in: BMWI-Texte, Reden zur Wirtschaftspolitik, Bd. 4, o.O., o.J., S. 203 - 217
- Schmölders, Günter Die Konjunkturpolitik der "moral suasion", in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, a.a.O., S. 282 - 292
- Schmölders, Günter Einleitung zu: Das Selbstbild der Verbände, SdVfSP N.F., Bd. 38, hrsg. von Andreas Predöhl und Georg Weippert, Berlin 1965, S. 1 - 4

- Schneider, Erich Einkommenspolitik in der Marktwirtschaft?, in: Frankfurter Allgemeine vom 20. Sept. 1966, S. 15
- Schubert, Dirk Der Riese DGB schläft weiter, in: Deutsche Zeitung vom 14.5.1971, S. 4
- Scott, Richard W. Konflikte zwischen Spezialisten und bürokratischen Organisationen, in: Bürokratische Organisation, a.a.O., S. 201 - 216
- Shackle, G.L.S. Zwanzig Jahre danach: Eine Übersicht über die Theorie des Multiplikators, in: Konjunktur- und Beschäftigungstheorie, hrsg. von Wilhelm Welser, Köln - Berlin 1967, S. 170 - 188
- Sickle, John V. von Industry-wide Collective Bargaining and the Public Interest, in: Bakke Wight E. and Kerr, Clark (eds.), a.a.O., S. 521 - 526
- Starosta, Eberhard DGB-Reform ohne Wunder, in: Handelsblatt vom 22.3.1971, S. 2
- Starosta, Eberhard Von tarifpolitischer Verantwortung fühlt sich Otto Brenner nicht überfordert, in: Handelsblatt Nr. 170 (6.9.1971), S. 3
- Strümpel, Burghard Deutsche Verbraucher Schlußlichter des Fortschritts?, in: Der Volkswirt, 24. Jg. (1970), Heft 25, S. 36 - 38
- Stuckmann, Heinz D. Rote Rhein - Ruhr - Reporter, in: Die Zeit Nr. 42 (15. Okt. 1971) S. 52

- Stymne, Bengt Interdepartmental Communication and Intraorganizational Strain, in: Contribution to the Theory or Organizations, ed. by Torben Agersnap, Copenhagen 1968, S. 82 - 100
- Thompson, Victor A. Hierarchie, Spezialisierung und organisationsinterner Konflikt, in: Bürokratische Organisation, a.a.O., S. 217 - 227
- Tietmeyer, Hans "Konzertierte Aktion" - Konzept, Praxis und Erfahrungen, in: Kredit und Kapital, 2. Jg. 1969, Heft 2, S. 179 - 198
- Turner, H.A.
Jackson, D.A.S. On the Determination of the General Wage Level - A World Analysis; or 'Unlimited Labour for ever', in: EJ Vol. LXXX (1970), S. 827 - 849
- Wallraff, Hermann-Josef Konzertierte Aktion - Analyse ihrer Leitideen, in: GM, 19. Jg. (1969), S. 337 - 348
- Watrin, Christian Stabilitätsgesetz - Illusion oder Realität?, in: Die Freiheit erhalten, Protokolle des Wirtschaftstags der CDU/CSU, a.a.O., S. 81 - 90
- Watrin, Christian Die Konzertierte Aktion - ein Mittel zur "konjunkturgerechten" Verhaltensforschung der Wirtschaftstagsverbände?, in: Politische Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-Stiftung, Tagungsbeiträge 4/71, S. 45 - 64
- Weber, Werner Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen in der Verfassung, in: Aufgaben und Stellung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland, Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Bd. 6, Köln und Opladen 1966, S. 123 - 149

Wendt, Siegfried Die Bedeutung unterschiedlichen Wirtschaftswachstums für die Lohnpolitik, in: Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum, FS Carl Föhl zum 65. Geburtstag, hrsg. von Erich Schneider, Tübingen 1966, S. 169 - 182

Wolff, Pieter de The OECD-Contribution to the Development of Incomes Policy as an Economic-Policy Instrument of Central Governments, in: Probleme der Einkommenspolitik, hrsg. von Erich Schneider, Tübingen 1965, S. 191 - 215

Zöllner, Wolfgang Gemeinwohl - gebunden, in: Der Arbeitgeber, 21. Jg. (1969), Nr. 12, S. 454 - 456

III. Zeitungsartikel ohne Verfasser

Die Nachfolge Ludwig Rosenbergs im DGB wieder offen
Frankfurter Allgemeine vom
1. April 1969, S. 1

Am Thema vorbei
Frankfurter Allgemeine vom
20.9.1971 (Nr. 217), S. 1

IV. Amtliche Veröffentlichungen, Gesetzestexte, Satzungen

Betriebsverfassungsgesetz (BetrVerfG) vom 11. Oktober 1952 (BGBI. I S. 681), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 14. August 1969 (BGBI. I S. 1106)

Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBI. I S. 582)

Monatsberichte der Deutschen Bundesbank

22. Jg. Nr. 5 (Mai 1969)

23. Jg. Nr. 5 (Mai 1970)

Sachverständigenrat
zur Begutachtung der
gesamtwirtschaftli-
chen Entwicklung (SVR)

Jahresgutachten 1964/65
"Stabiles Geld - Stetiges Wach-
stum", Stuttgart - Mainz 1964

Jahresgutachten 1965/66
"Stabilisierung ohne Stagnation",
Stuttgart - Mainz 1965

Jahresgutachten 1966/67
"Expansion und Stabilität",
Stuttgart - Mainz 1966

Jahresgutachten 1967/68
"Stabilität im Wachstum",
Stuttgart - Mainz 1967

Jahresgutachten 1968/69
"Alternativen außenwirtschaft-
licher Absicherung",
Stuttgart - Mainz 1968

Jahresgutachten 1970/71
"Konjunktur im Umbruch - Risiken
und Chancen", Stuttgart - Mainz
1970

Satzung der BDA

Satzung der DAG

Satzung des DGB

Satzungen der Einzelgewerkschaften im DGB

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland
1970, hrsg. vom Statistischen
Bundesamt, Stuttgart und Mainz 1970

Tarifvertragsgesetz in der Fassung der neuen Bekannt-
machung vom 25. August 1969
(BGBI. I) S. 1323

Wirtschaft und Statistik, hrsg. vom Statistischen Bundes-
amt, Heft 1, 1971

Lebenslauf

Am 21. August 1942 wurde ich als einziges Kind des Malers Karl Gömmel und seiner Ehefrau Käthe, geb. Wild in Gsteinach im Landkreis Nürnberg geboren; im Jahre 1944 ist mein Vater gefallen.

Ab 1948 besuchte ich in Feucht - ebenfalls im Landkreis Nürnberg - die Volksschule und wechselte von dort 1952 in die Oberrealschule an der Wölckernstraße in Nürnberg über. An der gleichen Schule, die jedoch inzwischen in Martin-Behaim-Oberrealschule umbenannt worden war, legte ich 1962 die Reifeprüfung ab.

Nach dem Abitur war ich ein Jahr in einem Nürnberger Import- und Großhandelsunternehmen tätig, bevor ich mit Beginn des Wintersemesters 1963/64 das Studium der Volkswirtschaftslehre an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg aufnahm. An derselben Fakultät bestand ich Anfang des Sommersemesters 1968 die Prüfung zum Diplom-Volkswirt. Seit 1. Juni 1968 bin ich als Verwalter der Dienstgeschäfte eines wissenschaftlichen Assistenten am Volkswirtschaftlichen Seminar dieser Fakultät bei meinem verehrten Lehrer Prof. Dr. Joachim Klaus tätig.

Offsetdruck-Fotodruck

J. Hogl, 8520 Erlangen Hauptstr. 109, (Nähe Martin-Luther-Platz) Tel. 22990